

La política en entredicho

Oswaldo Iazzetta

Oswaldo Iazzetta es Investigador del Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Rosario y Profesor de la Facultad de Ciencia Política y RR.HH. de la misma institución; Berutti 2353, (2000) Rosario. Tel: (0341) 4808521/22. Fax: (0341) 4808520. E-mail: iazzetta@arnet.com.ar

Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el *5º Congreso Nacional de Ciencia Política*, Río Cuarto, noviembre de 2001. El autor agradece los comentarios recibidos en dicho encuentro y, especialmente, las valiosas observaciones efectuadas por Guillermo O'Donnell a una versión posterior.

Resumen

Aunque abundan evidencias de los límites que hoy ofrece la política para regular la economía, no hay unidad de criterio respecto a las fuentes que generan tal restricción. Existe sobre este tema una amplia literatura que da cuenta de los factores estructurales que hoy condicionan la relación entre ambos términos, pero estos rasgos universales asumen notas peculiares en el caso argentino pues –aunque no resulte privativo de nuestro país– debemos añadirle el auge de un sentido común dominante que coincide en resaltar la ineficacia de la «política» y de los «políticos» para ofrecer respuesta a las cuestiones que hoy debe atender.

El trabajo analiza algunas vertientes de la «antipolítica» vigente, y explora las posibilidades para una recuperación de la regulación política jaqueada por un fuerte descrédito y factores estructurales que desafían su capacidad de coordinación.

Summary

Although there are a lot of evidences of the limits that politics has in order to regulate economy, there isn't an only criterion about the sources that generate such restriction. On this subject, there is a wide literature about the structural factors that condition the relationship between both terms nowadays, but, these universal traits have some peculiarities in the Argentine case because we must add the boom of a dominant common sense about the politics and politician's inefficiency for solving the matters that they must attend.

This paper analyses several angles of this «antipolitics» issue and explore the possibilities of recovering the politic regulation harassed by a great disbeliever and structural factors that challenge its coordination capacity.

1. El malestar con la política y las fuentes de la «antipolítica»

Aunque abundan evidencias respecto a los límites que hoy ofrece la política para regular la economía, no hay unidad de criterio respecto a las fuentes que generan tal restricción. La debilidad de las autoridades políticas frente al capital financiero global, la brecha de capacidades existente entre las herramientas de la política –confinada al dominio estatal-nacional– y las requeridas para enfrentar incertidumbres y riesgos de escala global, los límites sistémicos de la política para imponer su lógica a los otros subsistemas, son sólo algunos de los factores que ilustran el marco actual dentro del cual aquélla se despliega.

Si bien estos condicionamientos gravitan sobre todos los países del globo, no impactan de manera uniforme, pues aun dentro de aquella homogeneidad es posible reconocer un amplio margen de variación respecto a los grados de «soberanía» de los estados y de sus autoridades políticas para procesarlos.

Estos rasgos generales se combinan con notas peculiares en cada situación nacional. En el caso argentino –aunque no resulta privativo de este país– debemos añadirle el auge de un sentido común dominante que coincide en resaltar la ineficacia de la «política» –y de los «políticos» como personificación de aquélla– para ofrecer respuestas a las cuestiones que hoy debe atender. Aun cuando el reproche es compartido por una amplia franja de la sociedad, conviene reconocer no obstante, algunos matices dentro de las voces que expresan este desencanto.

En efecto, es posible identificar dos fuentes alternativas de malestar que si bien se complementan en el orden práctico, expresan intereses y motivaciones claramente diferenciables.

Por un lado, existe el disconformismo de quienes advierten en la política una actividad faccionalista, autorreferida y guiada por intereses particularistas que promueve un creciente distanciamiento de sus dirigentes respecto a la ciudadanía. Aunque conviene evitar generalizaciones injustas, son inocultables las evidencias que otorgan asidero a esa desconfianza, generando un sentimiento de «antipolítica» que abona el terreno para una amplia gama de tentaciones antidemocráticas.

Desde otra perspectiva en cambio, se rechaza todo atisbo de «intromisión» de la política en la economía y se sugiere que aquélla sólo debe ocuparse de una porción limitada y acotada de cuestiones. Esta postura manifiesta inquietud, primordialmente, frente a toda forma de regulación del ámbito económico, entendiendo que ello reprime las potencialidades ilimitadas del mercado para proporcionar bienestar.

Los intereses y los actores que encarnan estos discursos son distintos. Los primeros traducen el malestar del ciudadano común frente a la política y los políticos y asume el carácter de indignación moral. Aunque no deja de representar una intervención política, esa reacción se refugia en una ilusoria «apoliticidad» que invoca su «pureza»

como contracara de la «corrupción» asociada a la actividad política. De esa manera expresa un descontento que, aunque escasamente estructurado en términos organizativos, puede reunir poder de veto efectivo cuando la obligación de votar le ofrece periódicamente la posibilidad de «castigo» o bien reaccionando espasmódicamente ante situaciones límite que exceden lo tolerable.¹

Los segundos en cambio, expresan las posturas de los grupos económicos más concentrados y reposan en algunas premisas simples –aunque no menos efectivas–, condensadas en la idea de que mientras menor sea la presencia política mejor... para el mercado. Este discurso se asienta en la creencia de que las potencialidades del mercado pueden desplegarse plenamente en contextos en los que la política no interfiera con su faccionalismo e «irracionalidad», y al mismo tiempo, se corona con la promesa de: lo que es bueno para el mercado será bueno para todos.²

Por cierto esta expectativa es infundada. En sociedades como la nuestra, la dinámica inherentemente desigualadora del mercado tiende a aumentar el poder de quienes ya lo poseen, acentuando las distancias sociales antes que corregirlas. La experiencia reciente revela que lo que es bueno para el mercado no necesariamente es bueno para el conjunto de la sociedad. En efecto, durante la pasada década se emprendieron notorias reformas orientadas al mercado, se registró un espectacular fortalecimiento del sector privado a expensas del estado, y se cristalizó una colosal redefinición de fronteras entre ambos dominios, sin embargo, la sociedad argentina actual es más desigual que antes.³

Por consiguiente, convendría afinar el alcance de los términos y aceptar que el «mercado» en rigor es un eufemismo que oculta la acción de un puñado de grupos económicos concentrados que disponen de una gran capacidad para incidir en la formulación e implementación de las políticas públicas.

¹ Recordemos en este sentido la magnitud e impacto del «voto bronca» (voto blanco y anulado) en las elecciones legislativas de 2001, que fueron el preludio de las protestas y «cacerolazos» que derivaron en la renuncia del ex presidente de la Rúa el 20 de diciembre de 2001. Los «cacerolazos» expresan una novedosa y efectiva modalidad de protesta empleada principalmente por las clases medias urbanas que aún aguardan un tratamiento riguroso sobre sus particularidades y alcances.

² Convendría dudar de las bondades del mercado para generar un modelo de sociedad más incluyente como bien lo prueba el informe de la Fundación *Novum Milenium* –ligada al ex ministro Cavallo– respecto a los enormes efectos desigualadores que conllevó la política económica en los años noventa (Véase diario *Clarín*, 18/10/2000). «La década del 90 –señala ese informe– muestra un sorprendente contraste entre la modernización y el crecimiento de la economía y la profundización de las inequidades sociales... El ajuste estructural

generó un gran crecimiento económico. Sin embargo, los beneficios producidos por las reformas económicas se canalizaron en el marco de una profundización del patrón distributivo altamente regresivo... No es sostenible la democracia política y la economía de mercado si se mantiene la fragmentación social».

³ Lamentablemente la desigualdad social ha crecido de modo significativo durante el actual período democrático. Argentina presenta actualmente la peor desigualdad de ingresos que haya registrado el Indec desde 1974 –año en que comenzó a relevar esa información–. En el 2001, el 10% más rico de la población de la Capital y Gran Buenos Aires gana 26,4 veces más que el 10% más pobre. Esa diferencia en 1974 representaba 12 veces y era ligeramente superior en 1983, año de la recuperación de nuestra democracia (Véase «Diferencia récord: los ricos ganan 26,4 veces más que los más pobres», *Clarín*, 29/07/2001, p. 26).

De todas maneras, aun cuando constatemos que el mercado está guiado por motivaciones egoístas y no por el «interés general» que invoca, su discurso igualmente dispondrá de espacio mientras «la política» también siga siendo percibida por los ciudadanos como sinónimo de un «trabajo sucio», orientado al interés propio de quienes la practican.

Si el rechazo a la política proveniente de la ciudadanía se funda en la creencia que aquélla expresa «privilegios» insustentables en el marco de una sociedad crecientemente empobrecida, para los grupos económicos en cambio, representa un «estorbo» que interfiere con su lógica «irracional» en el ámbito autorregulado del mercado. Esta convergencia, pese a reconocer orígenes y motivaciones divergentes, fortalece finalmente la capacidad de veto de estos últimos, de modo tal que la recuperación de autonomía de la política frente a la economía exige restablecer previamente la credibilidad de los políticos y la política como herramienta de cambio ante la ciudadanía. La persistencia de la brecha de confianza que separa a ésta de la dirigencia política, resulta funcional para que el discurso que aboga por la «despolitización de los mercados» siga contando finalmente, con el respaldo y la bendición popular.⁴

Si bien debe recrearse la capacidad de regulación política, ella no será demandada por la sociedad –sino por una dirigencia política cada vez más solitaria– mientras la política siga siendo percibida como una fuente de corrupción que succiona los recursos públicos y como «un negocio más o menos sucio» que una minoría realiza en beneficio propio. En consecuencia, la auto-depuración de las instituciones democráticas, y su reconciliación con la sociedad, deviene en un requisito previo para que la política logre recopar sus dominios.

De modo que hay diferentes vertientes que abogan por el recorte de competencias de la política: la primera, originada en el descrédito de los políticos y en su ineficacia para resolver los problemas más apremiantes de la gente, deriva en una demanda de ética y de moralización de la política; la segunda, en cambio, se interesa en apartar a la política de la economía, no inquietándole los defectos que aquejan a las prácticas políticas –léase corrupción, clientelismo, particularismo, faccionalismo– sino más bien la mueve el rechazo hacia toda forma de regulación pública que ponga límites a sus acciones, pregonando un mercado «sin interferencias políticas» en el que los gobiernos resulten apartados del medio.

Aunque no abandonaremos nuestra preocupación por la primera fuente de malestar, en los siguientes apartados nos centraremos en la reconstrucción de la segunda postura con el propósito de internarnos en la articulación entre política y economía en estos tiempos.

⁴ Pese a fracasar en su intento de «moralización de la política», no era desacertado el diagnóstico del ex vicepresidente Carlos Álvarez cuando privilegiaba esta recuperación de confianza para dotar de mayor autonomía y credibilidad a la política, pues con

esta «calidad de dirigencia –sostenía– es imposible pararse con posibilidades ante los mercados» (véase Suplemento Zona de *Clarín*, 12/08/2001, p. 7).

La segunda vertiente de la «antipolítica» es compartida por actores económicos y reconocidos laboratorios de ideas que alientan la reducción del gasto estatal y político «en beneficio de todos». La intervención de los partidos y las instituciones deliberativas entorpecen desde esta perspectiva, la adopción de políticas públicas apropiadas en tiempo y forma. Las declaraciones políticas o cualquier otro intento por poner límite a los mecanismos del «mercado», devienen en «ruidos molestos» que afectan la sensibilidad de los agentes económicos más concentrados, los que de inmediato revelan su «malestar» a través del incesante registro del «riesgo país».

Conviene destacar sin embargo, que las «turbulencias informativas» que desatan las calificadoras de riesgo, expresan demandas «caprichosas» que no siempre es posible descifrar ni están guiadas, necesariamente, por la racionalidad económica. Como bien sugiere Manuel Castells, este «autómata», representado por el mercado financiero global desregulado, no es exactamente el «mercado», o para decirlo en otros términos, «no sigue las reglas del mercado; al menos, no las leyes de la oferta y la demanda que aprendimos en nuestros textos de economía». Los movimientos en los mercados financieros resultan de una mezcla de reglas de mercado, estrategias empresariales y políticas, psicología de masas, expectativas racionales, conducta irracional, maniobras especuladoras y turbulencias informáticas de todo tipo (2001: 87-90).

De modo que en este desgastante «juego de la confianza» que proponen los «mercados» –y los organismos multilaterales de crédito amparándose en aquéllos– no basta con formular una sólida política económica. Hallar las respuestas que permitan ablandar los «sentimientos del mercado» exige primordialmente, identificar sus percepciones y caprichos, convirtiendo a la formulación de políticas en un ejercicio más próximo a la psicología que a la ciencia económica.⁵

El cuadro de incertidumbre que este comportamiento financiero introduce, otorga asidero al argumento de Zygmunt Bauman (2001: 179), cuando señala que estas altas y bajas de la fortuna colectiva se asemejan cada vez más a las pavorosas catástrofes naturales, aunque incluso esta comparación resulta insuficiente, pues en realidad disponemos de mejores medios de prever un terremoto o un huracán inminentes que de predecir la próxima caída de la bolsa o la desaparición masiva de puestos de trabajo que parecían seguros. Esta «economía política de la incertidumbre» –impuesta por poderes financieros extraterritoriales a las autoridades políticas locales– requiere como contrapartida, la prohibición de reglas y regulaciones –políticamente establecidas y garantizadas– y al desarme de las instituciones y asociaciones defensivas que impedian el despliegue del capital y las finanzas a través de las fronteras.⁶

⁵ Véase Paul Krugman, cit. Dani Rodrik (2000: 12-13).

de regulación, aumentando el riesgo sistémico en lugar de reducirlo (véase Dani Rodrik, op. cit.).

⁶ Es sabido que la actual arquitectura financiera global, carece de un conjunto global de instituciones capaces de cumplir funciones

En lo ideológico, esta postura es tributaria de la teoría neoclásica que sostiene que la economía es una esfera básicamente autónoma que al estar separada del resto de la sociedad, dispone de una dinámica interna que puede entenderse adecuadamente en sus propios términos.

Es preciso recordar que el debate en torno a esta postura no es nuevo y que sus implicancias políticas y sociales han sido ampliamente analizadas en la literatura clásica. En los años cuarenta, Polanyi describió con lucidez impar los inquietantes efectos que desató en el siglo XIX el despliegue de una civilización sustentada en el mecanismo del mercado autorregulador. Si bien el mercado como institución había sido un hecho corriente en las sociedades desde el final de la Edad de piedra, su papel en la vida económica siempre había sido secundario, constituyendo una simple función de la organización social. Las relaciones sociales englobaban a su economía, y los mercados no eran más que una dimensión accesoria dentro de un marco institucional que la autoridad social controlaba y reglamentaba. El siglo XIX da paso a un tipo completamente nuevo de economía caracterizado por una injerencia creciente y dominante de los mercados sobre la sociedad humana. Sin embargo, una economía de mercado únicamente puede funcionar sometiendo de alguna manera a la sociedad a sus exigencias, pues no puede existir más que en una sociedad de mercado. Esta innovación promovió dos rupturas significativas: por un lado, exige la separación institucional de la sociedad en una esfera económica y una esfera política; por el otro, al permitir que el mercado dirija por su propia cuenta y decida la suerte de los seres humanos y de su medio natural –subordinando el trabajo y la tierra a sus leyes– somete a su lógica «la sustancia misma de la sociedad», lo cual –según Polanyi– conduce necesariamente a «la destrucción de la sociedad», a un «cataclismo» signado por una «avalancha de dislocaciones sociales» (1997: 87-128).

Si bien luego de los escritos de Polanyi el mundo asistió a una expansión de las regulaciones estatales orientadas a evitar y corregir las «dislocaciones sociales» que aquel modelo promovía, tras la crisis del consenso keynesiano desatada en los setenta, hemos presenciado un resurgimiento de aquellas «viejas-nuevas» ideas, que hoy disponen de nuevos vehículos institucionales y soportes tecnológicos que favorecen su entronización como ideario dominante.⁷

En su libro *Las estructuras sociales de la economía*, Pierre Bourdieu sugiere que la economía neoliberal –cuya lógica tiende a imponerse a todo el mundo a través

⁷ Cabe aclarar que la recuperación de estas viejas ideas se da en el marco de un «rejuvenecimiento» del capitalismo ligado a la instauración, a partir de los años ochenta, de un nuevo «modo de desarrollo» y un nuevo paradigma tecnológico basado en la tecnología de la información y la comunicación. Este «capitalismo informacional», «capitalismo infoglobal», o «infocapitalismo» sustentado en la microelectrónica, las telecomunicaciones y los programas

de ordenador creados para el funcionamiento en red, proporcionan la infraestructura para una nueva economía que puede funcionar como una unidad en tiempo real a escala planetaria. No podría comprenderse la expansión del mercado financiero global sin las potencialidades que hoy ofrecen estas tecnologías comunicacionales e informacionales (véase Castells, 1998 y 2001).

de instancias internacionales como el Banco Mundial, el FMI y los gobiernos a los cuales éstos dictan, directa o indirectamente sus principios de «governancia»– configura un «sentido común económico» que se apoya en dos postulados (que sus defensores tienen por proposiciones demostradas): la economía, dominio separado, gobernado por leyes naturales y universales que los gobiernos no deben contrariar con intervenciones intempestivas; y en segundo término el mercado, medio óptimo para organizar la producción y los intercambios de manera eficaz y equitativa en las sociedades democráticas (2001: 24).

Se erige por ende un modelo universal que intenta consagrar una autonomización de la economía, reducida a una mera cuestión técnica eximida de contactos e implicancias políticas y sociales.

Esta visión impulsa la «despolitización de la economía» postulando que la política constituye un espacio aparte. Sin embargo, economía y política, no constituyen mundos disociados, el mundo real de la economía se entrelaza tozudamente con el de la política y no existe demasiado margen para aceptar la supuesta autonomía de ambos mundos. La inacción del estado expresa una opción política frente a la economía y su pretendido abstencionismo no logra evitar una toma de posición en favor de una de las partes en pugna.⁸ De modo que la imagen de un «estado neutral» en el que la decisión política se inhibe frente a la economía, constituye una ficción que no suprime el carácter político de ese estado.⁹

Es preciso desmitificar por ende la idea de un «estado neutral» o «ausente» pues éste siempre interviene, aunque guiado por un criterio selectivo que combina simultáneamente, intervenciones activas en ciertas áreas y abstenciones en otras. Así lo asumen ciertos exponentes del establishment cuando –sin inquietarse por la inconsistencia que el razonamiento encierra– denuncian al «estatismo» que asfixia la libertad individual y al mismo tiempo claman por un gobierno fuerte que garantice el orden y la seguridad.¹⁰

Es legítimo e inevitable que la política se ocupe de los temas económicos, pese a que la economía¹¹ –tal como hoy se la concibe en el marco de mercados financieros globales desregulados– tienda a autopostularse como un espacio aislado de toda

⁸ Cuando el diagnóstico contenido en la Carta a los argentinos elaborado por la Alianza denunciaba la «ausencia de estado» como parte de las deudas pendientes tras la década menemista, esa apreciación no se ajustaba a la realidad. En rigor, esa ausencia fue selectiva, pues hubo intervenciones activas cuando articuló mecanismos de protección para la industria automotriz otorgándole ventajas diferenciales de las que no gozaron otros sectores como el textil. Ahí no hubo «ausencia de estado» sino una intervención activa y deliberada del estado que revela un inocultable entrelazamiento de política y economía (véase el interesante artículo de Javier Lindenboim, «¿Economía vs. política?», en: Suplemento Económico, *Clarín*, 15/10/2000, p. 40).

⁹ Véase al respecto Schmitt, 1999: 126.

¹⁰ En la Argentina esa postura ha quedado emblemática en los

reclamos formulados por el banquero Eduardo Escasany, quien en un encuentro organizado por la Asociación de Bancos Argentinos (ABA), exhortó al ex presidente de la Rúa a reducir los gastos del estado en todos sus ámbitos, al tiempo que exigió fortalecer las fuerzas de seguridad a los fines de asegurar un orden crecientemente alterado por el descontento que produce la retirada del estado ante las necesidades de la mayoría.

¹¹ Sugerimos consultar un libro de Mancur Olson (2001: XXXIII), publicado en forma póstuma en el que fundamenta las razones que le permiten sostener que los gobiernos y las instituciones desempeñan un papel fundamental en la potenciación de los mercados. Este autor señala asimismo, que las teorías sobre los mercados que dejan de lado el gobierno, «son inherentemente limitadas y desequilibradas».

regulación política. En consecuencia, lo que hoy este «modelo universal» designa bajo el nombre de «economía» no es más que el «área de lo no político»,¹² esto es, una zona liberada de la incómoda interferencia gubernamental.

La «economía política de la incertidumbre» retratada por Bauman (2001: 182), supone un conjunto de «reglas para acabar con las reglas», esto es, un escenario en el que toda preocupación por algún orden público es colocada bajo sospecha, promoviendo un cuadro de anomia generalizada y rechazo a toda regulación.¹³

Esta lectura, que postula la autonomía de la economía frente a los otros dominios, autonomizada del conjunto de las prácticas sociales, se corona con dos consecuencias de orden práctico: por un lado el aislamiento de la economía respecto de la política que acabamos de abordar, por el otro, la caracterización de la economía como una cuestión meramente técnica.

LA LEGITIMACIÓN TÉCNICA

Si buena parte de las ansiedades e incertidumbres de nuestro tiempo se asocian a la economía, no debe sorprendernos que ello promueva una ascendente valoración social de quienes son portadores de ese saber. Pese a la legitimidad de ese sentimiento, alentar interesadamente la «ilusión tecnocrática» de una solución justa surgida de la ciencia, no se compadece con el impacto real que ésta puede aportar autónomamente. Confiar en que la resolución de ciertos problemas se reduce a su dimensión técnica, representa cuanto menos, una sobreestimación insostenible. En rigor, la cuestión no se dirime solamente en el campo del saber económico –o en el de la coherencia técnica de una política pública– sino en el arduo terreno de la viabilidad política y en el apoyo social que logren obtener.

En la etapa democrática abierta en 1983 hemos asistido a un notable ascenso de los técnicos a espacios de decisión política. Ya no se trata de meros asesores –aunque no

¹² Véase Bauman, 1999: 90.

¹³ Dada la conexión que el concepto de «anomia» mantiene con Durkheim, deseamos recordar las alusiones que este sociólogo francés formulaba en 1897 respecto al «desorden» que manifestaba entonces la economía. «Desde hace un siglo el progreso económico ha consistido, principalmente, en liberar a las relaciones industriales de toda reglamentación» (Durkheim, 1998: 272). Por su parte, en el Prefacio de la Segunda edición de *La división de trabajo social*, Durkheim insistió en el «triste espectáculo que nos da el mundo económico» como resultado de «la falta de regulación (anomia) jurídica y moral en que se encuentra». En vano se intenta justificar este «estado de irreglamentación» como algo favorable a la expansión de la libertad individual. «Nada más falso que este antagonismo que con mucha frecuencia se ha querido establecer entre la autoridad de la regla y la libertad del individuo. Por el contrario, la libertad... es ella misma el producto de una reglamentación. Mi libertad llega

sólo al límite pasado el cual puede otro aprovechar la superioridad física, económica o de otra clase, de que dispone para someter mi libertad, y únicamente a la regla social es posible poner un obstáculo a estos abusos de poder. Ahora es cuando sabemos qué complicada reglamentación es necesaria para asegurar a los individuos la independencia económica, sin la cual su libertad no es más que nominal» (1994: 12-14). Apoyándose en estas expresiones de Durkheim, Pierre Rosanvallon recuerda que «el individualismo marchó al mismo paso que el estatismo» (1995: 207). En igual sentido, Luhmann adjudica a Durkheim el mérito de romper con la tradicional imagen de un juego de suma cero en la que una cantidad constante es distribuida entre los intereses privados y el interés general. Los fines colectivos, un estado fuerte y más libertad individual pueden ser combinados sin problemas, quedando por determinar solamente, las condiciones bajo las que podrá ser lograda esa gradación (Luhmann, 1995b).

haya desaparecido ese rol–, sino de tareas tradicionalmente reservadas a dirigentes políticos. No es objetable en sí misma la sobrerrepresentación de economistas en los gabinetes de los últimos gobiernos argentinos pues la complejidad y centralidad de las cuestiones económicas¹⁴ no admite prescindir de sus saberes técnicos. No obstante, cuesta aceptar que todas las políticas públicas –cualquiera sea su especificidad– se reduzcan a la mirada económica. Subyace cierta «soberbia» en la actitud de los economistas que presumen que basta dominar ese saber para ofrecer respuestas apropiadas sobre educación, defensa, política internacional, y así indefinidamente. Dicho de otro modo, dejaría de constituir un saber especializado para convertirse en un «saber generalista» asumiendo un espacio que por definición, antes era confiado al saber «político». Si esta «expansión» es aceptada socialmente es porque el sentido común dominante asume que, dado que la mayor parte de nuestras incertidumbres se originan en la economía, nada mejor que recurrir a quienes son portadores de tales saberes para contenerlas y aplacarlas.

Asimismo, la creciente valoración social de los economistas en nuestro país no está desvinculada de los traumatismos económicos que sacudieron a nuestra sociedad desde finales de los ochenta (hiperinflación, etc.) y de la sensación de alivio que representó su intervención tras el fracaso de la dirigencia política para enfrentar aquella emergencia económica. En nuestra experiencia, conviene recordar asimismo, que esta estima social otorgada a los economistas, aparece confundida con la promoción de cierto recetario que alienta la reducción del estado a su dimensión económica, ignorando otros componentes que aluden a sus responsabilidades como garante de la ciudadanía, como factor de integración social y territorial y como síntesis simbólica de la sociedad, sin los cuales renunciaría a comportarse como un agente verosímil del interés público.

Esta entronización del saber económico no implica necesariamente una «derrota» de la política, la decisión siempre será política, no sólo porque requiere una tarea de negociación, construcción de consensos y creación de mayorías parlamentarias para obtener viabilidad, sino también porque ella no es neutra y dista de constituir una «solución técnicamente justa». Aun amparándose en esta expectativa, ella arrojará beneficiarios y perjudicados, y la determinación de quiénes ganarán y quiénes perderán siempre entraña una definición política.¹⁵

Bajo la apariencia de una política económica formulada con el respaldo de la ciencia y dotada de una «racionalidad» certificada por prestigiosas autoridades internaciona-

¹⁴ Al igual que el gabinete saliente de Menem, el de la Alianza instaurado en diciembre de 1999, también mostró una fuerte presencia de economistas, asignándoles las carteras de Economía, Defensa,

Relaciones Exteriores y Educación (Machinea, López Murphy, Rodríguez Giavarini y Llach, respectivamente).

¹⁵ Véase Iazzetta, 2000.

les, se oculta una ideología política que proporciona una matriz organizadora de la percepción de la realidad que participa de la lucha simbólica, clasificando y calificando los acontecimientos y definiendo prioridades en las políticas públicas adoptadas.¹⁶

En vano intentan ampararse algunos ministros en su condición de «profesionales» para tornar creíble la «neutralidad técnica» que invocan. Si bien en principio ello les permite diferenciarse de la «improvisación» e «irresponsabilidad» de la dirigencia política, no basta en cambio para ocultar que cualquier técnico en funciones de gobierno deviene irremediabilmente en político, pues no podrá eludir desde ese ámbito, ocuparse cotidianamente de la resolución de cuestiones de poder.¹⁷

Esta imagen de una «única solución» derivada del cálculo racional y amparada en el prestigio de la ciencia, le permite autopostularse como superadora del faccionalismo político e ideológico, favorecida por un contexto de descrédito de estos discursos y de una fuerte desconfianza respecto a su efectividad para resolver los problemas acuciantes de nuestro tiempo. Sin embargo, como sugería Carl Schmitt (1999: 121) pensando en los pueblos «apegados a una roma religión de la tecnicidad», no sólo distamos de haber ingresado en un estadio de «despolitización absoluta» –esa paz universal tan buscada desde hace muchos siglos– sino que la propia técnica ya no constituye un terreno neutral.

Asimismo, el estilo decisorio que se oculta tras la legitimación técnica, promueve un encapsulamiento que empobrece las posibilidades de democratizar la toma de decisiones, vaciando de contenido uno de los momentos cruciales del proceso de representación política. Amartya Sen (2000) ha destacado la relevancia que asume la participación pública en la toma de decisiones. Cualquier receta unilateral –incluso las formuladas por los mejores expertos– adoptada con muy poco debate y negociación previa, no nos aporta la solución. Las reformas por decreto, resultado exclusivo de la decisión gubernamental, apoyada quizás en algunos argumentos técnicos y en muy poca consulta, difícilmente puedan compararse con un proceso de reforma que emane de la discusión pública sobre la necesidad de avanzar en tal dirección. Por

¹⁶ Es interesante recordar que aunque estas justificaciones y estilos decisorios mantienen mayores afinidades con regímenes autoritarios, la experiencia de re-democratización de la región nos ha permitido constatar que tal «encapsulamiento tecnocrático» puede coexistir cómodamente con un régimen democrático –e incluso con el «populismo»–. Aun así, no deja de sorprender cómo ciertos reflejos autoritarios inevitables dentro del «estilo tecnocrático», han ganado legitimidad y aceptación en nuestras democracias, recubriéndose de potencialidades salvacionistas y mesiánicas. Es inquietante en tal sentido, certificar –dos décadas más tarde– la vigencia de textos que retratan los criterios de justificación de ese estilo decisorio y la vinculación de aquellos tecnócratas con el capital financiero transnacional, aunque felizmente desprovistos en esta ocasión, del brazo armado que les garantizó su «aislamiento» (véase O'Donnell, 1983).

¹⁷ «Yo fui convocado como un profesional» alegaba López Murphy al justificar el perfil que asumía su compromiso con el ex presidente de la Rúa al aceptar el Ministerio de Economía, en marzo de 2001. También sorprende una actitud similar en algunos economistas de fuerte presencia mediática que –sin asumir responsabilidades de gobierno– pontifican desde su «especialidad» presumiendo que sólo se trata de un saber técnico sin implicancias políticas. Me remito a las expresiones frecuentes de Carlos Melconian que al tiempo que expone públicamente iniciativas y políticas económicas con efectos sociales y políticos inocultables, se escuda en su rol de «economista», aclarando en todo momento «yo prefiero no opinar de política, porque no es mi tema». Melconian es un «cotizado consultor de la city», según aclara el suplemento económico de *Página 12*, al reproducir su diálogo con este medio («¿Y ahora qué?», 26/08/2001).

consiguiente, la cuestión central no reside en conseguir buenas respuestas profesionales a difíciles cuestiones técnicas (aunque esto sea importante) sino también llegar a decisiones sobre una base participativa que ofrezca oportunidades adecuadas para que las personas proclamen y defiendan sus preocupaciones. La «oportunidad de participar» en las decisiones públicas que son cruciales para las vidas de las personas afectadas, representa según Sen, uno de los compromisos básicos que afrontamos en la actualidad.

El fortalecimiento de la participación ciudadana y la ampliación de los temas de debate público son objetivos complementarios que se refuerzan mutuamente y definen la calidad de la democracia. En este sentido, el «silencio» reiteradamente reclamado a la política desde los «mercados» no sólo adquiere relevancia para juzgar los márgenes de los que aquélla dispone para «hablar» de economía, sino también –lo cual es más importante– revela la propia capacidad de la democracia para contener estos debates y ampliar la agenda de discusión pública.¹⁸

DÉFICIT DE LEGITIMACIÓN DEMOCRÁTICA

En este «juego sin reglas» y de «incertidumbre endémica», en este camino hacia el dominio incuestionado de la «economía política de la incertidumbre», señalado por Bauman (2001: 183), «las instituciones republicanas son las primeras víctimas». Todo aquello que representa la república –en tanto madura deliberación por parte de los ciudadanos– choca de manera estridente con los propósitos o los efectos de las políticas de la incertidumbre.

Es inocultable para nuestros países el «déficit de legitimación democrática» que introduce la dinámica de la globalización y la «pérdida de poder adquisitivo de las urnas» que aquélla conlleva, pues en el marco de ese proceso, importantes decisiones políticas son sustraídas de la arena de la formación de la opinión y la voluntad democráticas.¹⁹

El árbitro que decide qué políticas son «responsables» pasa a ser el mercado

¹⁸ La calidad de la democracia está estrechamente asociada a sus posibilidades de devolverle a la política el dominio sobre ámbitos que le son propios y ésta es una tarea impostergable en la revitalización del régimen democrático. Para ilustrar el modo en que se verifica este angostamiento de la política en nuestra experiencia, convendría recordar las reacciones que motivaron las declaraciones del ex presidente Raúl Alfonsín en diciembre del 2000 respecto al peso de nuestra deuda externa. En esa oportunidad –quien entonces era titular de la principal fuerza partidaria del gobierno, la UCR– reivindicó su derecho a expedirse sobre uno de los temas económicos cruciales de nuestro país. Esta «osadía» mereció una amonestación del entonces presidente de la Rúa, quien alertó al jefe de su partido expresándole que «es necesario no tocar ciertos

temas». Esta advertencia no sólo suponía fijarle límites a la política para abordar cuestiones económicas, sino también –llevando el argumento al límite–, ponía en tela de juicio uno de los fundamentos cruciales de una «poliarquía»: la libertad de expresión. En su réplica Alfonsín señaló que «en una democracia se debe hablar de todos los temas, porque si no... se está conspirando contra ella».

Los intentos por acallar los planteos en torno a la deuda externa no impidieron convertir a esta cuestión en un tema central en la agenda política del 2001, precipitando la renuncia del presidente de la Rúa y desembocando en la traumática declaración del *default*. Ello ratifica la inconveniencia de ahogar el oportuno debate público de las cuestiones que conciernen a toda la ciudadanía.

¹⁹ Véase Habermas, 2000: 124.

global de dinero, en vez del electorado democrático. En este clima, un presidente demócrata, un primer ministro laborista o un canciller socialdemócrata pueden volverles la espalda a los sindicatos, pero más les vale no ofender a Wall Street, al centro financiero de Londres o Frankfurt. Ante este panorama, como sugiere Robert Kuttner, «o los gobiernos democráticamente elegidos ponen freno a la irracionalidad de los flujos globales de capital, o esos gobiernos y sus electorados democráticos se irán debilitando a manos de los mercados mundiales de dinero» (2001: 220-231).

En el caso de economías altamente endeudadas y sometidas a un constante monitoreo de los organismos multilaterales de crédito –como es el caso de Argentina– ese cuadro de restricciones se agrava aún más. En tales circunstancias, organismos como el FMI, pese a que en teoría proclaman su apoyo a las instituciones democráticas de las naciones a las que presta asistencia, en la práctica socavan el proceso democrático imponiendo sus políticas y «raramente dan tiempo suficiente para que se logre un consenso amplio o para que se hagan consultas diversas bien sea con los parlamentos o la sociedad civil» (Stiglitz, 2000: 109).

Si bien la retórica oficial de los organismos multilaterales de crédito tiende a enfatizar el fortalecimiento de las instituciones (seguridad jurídica, combate a la corrupción, independencia de poderes, reforzamiento de las capacidades estatales, etc.), el mismo mantiene contradicciones con los estilos decisorios tolerados y, en ocasiones celebrados por aquéllos en la práctica. Como bien recuerda Zakaria (1998), cuando Menem, Fujimori o Yeltsin han justificado sus métodos arbitrarios y discrecionales de gobierno aduciendo que los necesitaban desesperadamente para poder emprender las reformas económicas alentadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, estos organismos han mirado con simpatía estas explicaciones, al tiempo que el mercado de bonos experimentaba un repunte exuberante.

La histeria que mostraron los «mercados» para obtener la aprobación parlamentaria del «déficit cero» –en julio de 2001–, resulta aleccionadora respecto a los márgenes de acción reservados a los órganos de deliberación en la formulación de las políticas públicas. Como advirtió un calificado testigo al evaluar ese acontecimiento: «Por un lado –el mercado– pide mejores instituciones a sus países, pero no tolera que la clase política argentina discuta, consensúe, que es básico en democracia».²⁰

Pese a que se han resguardado los procedimientos y las formas exigidas por el estado de derecho, en estas iniciativas lanzadas bajo condiciones de emergencia, se insinúa constantemente la tentación por tomar atajos que rozan los límites admitidos por aquel ordenamiento. Bajo el imperio de la «razón fiscal» de estado, la propia división

²⁰ Nos referimos a las opiniones vertidas por Dani Rodrik, economista de la Universidad de Harvard recogidas en el artículo «Crítica a la voracidad del mercado», *Clarín*, 30/07/2001.

de poderes puede quedar amenazada si se convierte en un «estorbo» para garantizarla.²¹ En esas circunstancias, pareciera cobrar asidero la admonición de Touraine en el sentido de que la política económica tiende a sustituir al derecho constitucional como principio central de la vida pública (1999: 32).

Este episodio –nos referimos a la aprobación del déficit cero– es revelador acerca de cómo los desbordes fiscales y la ausencia de disciplina interna suelen ser resueltos mediante la intervención «punitiva» del mercado externo. Desequilibrios fiscales que deberían corregirse internamente mediante el funcionamiento de las instituciones democráticas, son finalmente «disciplinados» por el mercado. Éste no constituye sin embargo una fuerza política neutral, otorga mayor poder a los mercados financieros que a otros grupos sociales, lo cual es «perjudicial para la democracia» (Rodrik, 2000: 19).

El reemplazo de los controles y equilibrios internos por la «disciplina del mercado», no representa una mejora de las posibilidades de control. En un régimen democrático, los gobiernos que desquician a la economía son castigados en las urnas. Los políticos pueden ser ineficaces o incluso deshonestos, pero en un sistema constitucional pueden ser obligados a rendir cuentas de sus acciones. Los actores privados, en cambio, no son ni elegidos ni son responsables políticamente, no siempre son identificables y es posible que ni siquiera sean ciudadanos (Cohen, 1996: 43).

El desdén por los mecanismos democráticos que manifiestan los grupos ligados al mercado financiero²² –pues aunque su blanco aparente sea la ineficacia de los «políticos», en rigor son las instituciones democráticas las que les inquietan– sugiere que éstos poseen mayor claridad respecto a las implicancias y potencialidades de la democracia que la que disponen ciertos sectores progresistas dispuestos a aceptar resignadamente, un discurso que asume como propias, las tesis conservadoras que invocan la «inutilidad de la democracia».²³

Al establishment no le preocupa la democracia por sus déficits –que sin duda

²¹ Pensamos en el proyecto de ley de «déficit cero» que restringe la autonomía del Poder Judicial para intervenir en los reclamos ocasionados por el recorte de salarios de empleados públicos y jubilados afectados por la ley aprobada. En un gesto que denota poco respeto por la independencia de poderes, el ex ministro de Economía Domingo Cavallo y el ex Jefe de Gabinete, Chrystian Colombo, se reunieron con los integrantes de la Corte Suprema de la Nación para exponerles los perjuicios que ocasionaría al estado la presentación de reclamos judiciales por las consecuencias del ajuste contenido en la ley de «déficit cero» (véase «Pedido a los legisladores: no criticar el acuerdo con el FMI», *Clarín*, 04/09/2001, p. 13).

Más grave aún fue la trasgresión de la división de poderes en que incurrió el Ministerio de Economía bajo la conducción de Domingo Cavallo cuando, tras haber limitado el monto de los retiros de depósitos bancarios (03/12/2001) popularmente bautizado como «corralito», instruyó a los bancos a no cumplir con las resoluciones

judiciales que habilitaban a los ahorristas a disponer de sus depósitos (véase, «Cavallo les ordenó a los bancos no acatar los fallos judiciales», *Clarín*, 19/12/2001, p. 8).

²² Acerca de este sentimiento de desprecio inherente a la lógica del capital financiero, puede consultarse el interesante artículo de Guillermo O'Donnell, «El capital financiero y el futuro de la Argentina», *Página 12*, 21/03/2001.

²³ Los argumentos en torno a la «inutilidad» de la democracia, si bien constituyen una de las principales armas del arsenal reaccionario y pertenece de lleno al campo conservador, reconoce sin embargo, fuertes afinidades con las críticas procedentes del otro extremo político, esto es, con los razonamientos radicales que tienden a descalificar ésta o aquella mejora «parcial», sin introducir previamente, cambios «fundamentales» en las estructuras básicas del sistema social y en los patrones de dominación existentes (Véase al respecto Hirschman, 2000: 109-110).

tiene– sino por las posibilidades de publicidad y contralor que –pese a la corrupción y descrédito– contienen sus instituciones cuando se ejercen sus facultades. Comparativos por tal razón, el tenor del «Preinforme de la Comisión Especial investigadora sobre hechos ilícitos vinculados con el lavado de dinero», conformada en la Cámara de Diputados de la Nación cuando señala que, «aun formales, las instituciones que quedan son un obstáculo para culminar la acumulación de la matriz mafiosa».²⁴

La mera «publicidad» inherente a las instituciones de la democracia, puede representar una amenaza devastadora para ciertas prácticas irregulares cuando éstas se ven despojadas del calor del «secreto».²⁵

Resultan alentadoras en este sentido, las expresiones de Mancur Olson cuando tras retratar el «pillaje» ejercido por ciertos «intereses especiales restringidos», concluye que éstos constituyen una minoría tan minúscula del electorado que no pueden salirse con la suya a poco que alguien se percate de lo que está ocurriendo, aunque sea sólo al nivel de la elite intelectual (2001: 234).

2. Los factores que socavan el primado de la política

Si bien la recreación de la política como principio de regulación y coordinación social se ve jaqueada por la crisis de legitimidad originada en la pérdida de confianza y credibilidad de sus instituciones y actores más representativos, ésta no constituye la única restricción para materializar aquel objetivo. Hay otros factores que condicionan esa recuperación sin convertirla en imposible.

El alcance cada vez más restringido de la regulación política-estatal deriva de un debilitamiento que reconoce fuentes externas e internas. En el orden externo, esa soberanía se ve socavada por la gran autonomía de las corrientes financieras internacionales y la gravitación de las instancias supranacionales, que hemos mencionado anteriormente. Internamente, la centralidad que detentó en otras circunstancias históricas se ve desafiada por la creciente complejidad de nuestras sociedades, que al tiempo que acentúa su diferenciación y desintegración, recorta las posibilidades de contar con un centro de coordinación político.²⁶

²⁴ El primer informe elaborado por esta comisión presidida por la diputada nacional Elisa Carrió fue publicado por el diario *Página 12* en su edición del 23/08/2001.

²⁵ Aún resuenan por su vigencia las contundentes expresiones del Engels maduro que en su «Prefacio» a *La lucha de clases en Francia*, de Carlos Marx, resaltaba las potencialidades que ofrecía la legalidad democrática para los sectores obreros europeos: «La ironía de la historia pone todo al revés. Nosotros, los «revolucionarios», los «saqueadores», prosperamos mejor mediante los medios legales que con los ilegales y el desorden. Los partidos del orden –como ellos

se llaman– parecen en el orden legal que ellos mismos han creado. Con Odilon Barrot gritan desesperados: la legalidad nos mata, en tanto que nosotros con esta legalidad nos hacemos músculos firmes y mejillas rosadas y respiramos la eterna juventud. Y si no somos lo bastante insensatos para dejarnos empujar al combate de calles, para complacerlos, no les quedará finalmente otra cosa que romper ellos mismos esa legalidad que les resultó tan fatal!» (pp. 25-26).

²⁶ Véase sobre el particular, el interesante trabajo de Lechner, 1997.

Estas restricciones (exógenas y endógenas) a las que se ve sometida la política nos reclaman reparar en factores que redefinen el papel y lugar que tradicionalmente ha detentado.

De todas maneras, estos desafíos no provienen de dominios desconectados, ambos están estrechamente amalgamados y se refuerzan mutuamente: los efectos de la globalización agregan mayor complejidad en el orden interno limitando las posibilidades de coordinación efectiva de la política en el plano doméstico y debilitando, como contrapartida, su capacidad para «filtrar» los condicionamientos externos.

Una vez aceptada la conexión y tensiones que ambos dominios reconocen, es posible considerarlos en forma separada con fines analíticos.

Por un lado, no podemos ignorar la creciente autonomía conquistada en las dos últimas décadas por el capital financiero global en el marco del proceso de globalización y la difusión de nuevas tecnologías comunicacionales e informacionales. Los analistas de dicho proceso enfatizan asimismo, que esta autonomización progresiva se inscribe en el contexto de una arquitectura global que entiende legítimo que la economía opere como un dominio despojado de toda regulación política.²⁷

La magnitud del desafío que este mercado financiero configura para los estados queda ilustrado en el volumen que se despliega en este circuito y las asimetrías que éste mantiene con los recursos e instrumentos de regulación monetaria retenidos por los gobiernos nacionales. En efecto, las transacciones financieras puramente especulativas entre monedas representan 1,3 billones de dólares diarios, un volumen casi equiparable a los 1,5 billones de dólares que suman las reservas de todos los «bancos nacionales» del mundo. Es tal la disparidad, que «ningún estado puede resistir más allá de unos pocos días las presiones especulativas de los mercados».²⁸

Se trata de un «dinero virtual»²⁹ o «electrónico»³⁰ que no sólo se ha autonomizado de la política –poniéndola en aprietos–, sino también de la economía «real», aunque mucho la afecte en el orden práctico. Las metáforas pergeñadas en los últimos años para designar esta ausencia de regulación («un mundo desbocado»)³¹ y los vaticinios catastrofistas respecto a las propias posibilidades de sobrevivencia del capitalismo y a las tendencias autodestructivas que éste conlleva,³² resultan ilustrativas sobre los riesgos de desborde y descontrol que este circuito financiero encierra.

La movilidad y volatilidad atribuida a estos capitales, recorta sensiblemente los márgenes de autonomía de la política aunque por cierto no los suprime. De todas maneras, es inocultable que la mayor libertad de estos capitales financieros ha au-

²⁷ Para un análisis más específico del ordenamiento financiero global puede consultarse el sugerente y documentado artículo de Dani Rodrik ya citado.

²⁸ La frase pertenece a René Passat y ha sido recogida por Zigmunt Bauman (1999: 89).

²⁹ Tal es la denominación empleada por Drucker, 1997.

³⁰ De esta forma Anthony Giddens (2000) alude a un tipo de dinero que sólo existe como dígitos en ordenadores dentro de la «nueva economía electrónica global».

³¹ *Ibidem*.

³² Véase al respecto Soros, 1999.

mentado las opciones de segmentos privilegiados del sector privado generando un importante incremento de su poder respecto de la autoridad política. Si aplicamos a este caso las categorías de Albert Hirschman, salida, voz y lealtad, observamos, como sugiere Benjamín J. Cohen (1996: 44-45), que cuanto mayor es la capacidad de los actores del mercado para evadir las prioridades de los funcionarios públicos (salida), menos capaces serán los gobiernos para contar con ellos u ordenar su «lealtad», adquiriendo el sector privado mayor «voz» para promover sus propias prioridades y objetivos. La movilidad les otorga, por consiguiente, un poder de veto de facto sobre la política oficial pues su presión sobre los formuladores de política es continua. «El imperativo del gobierno –concluye Cohen– es evitar una provocación que dé lugar a la opción de salida. Esto significa, sobre todo mantener todo el tiempo la confianza y la buena voluntad del sector privado. Las políticas públicas se deben diseñar para conformar lo que los mercados parecen desear, coincidan o no con las preferencias de los funcionarios electos».

La existencia de tales condicionamientos, pese a su contundencia, no debe llevarnos a suponer que ya no exista margen para la acción y la regulación política y que sólo resta asistir resignadamente, a la subordinación de la política a las exigencias de una sociedad global unificada por el mercado.

Los límites que esa literatura atribuye a la política en el orden global, tienen su correlato en el plano interno en los análisis sistémicos que, asumiendo la complejidad y diferenciación de las sociedades actuales, caracterizan a la política y a la economía como subsistemas cerrados, autárquicos y autorreferenciados sin conexión entre sí. Para Niklas Luhmann (1998: 121) –uno de los principales exponentes de esta postura–, ningún sistema de funciones puede operar dentro de otro, cada uno sólo puede reproducir sus operaciones, sin contar con un centro que coordine al conjunto. Para expresarlo en otros términos, la economía dispondría de una dinámica propia que la política ya no podría controlar.

La creciente diferenciación funcional y la autarquía de los subsistemas derivarían en la pérdida de centralidad jerárquica de la política, recortando sus posibilidades efectivas de intervención sobre otros dominios. Eso explica que Luhmann considere una «utopía» imaginar que la política disponga de capacidad expansiva para regular el dominio de la economía. Por consiguiente, constituye un gesto de sano «realismo» aceptar las limitaciones que impone esta complejidad a las pretensiones de la política de coordinar al conjunto y, en especial, al subsistema económico.

Esta postura –que no deja margen para tal ilusión– mantiene afinidades con algunos pronósticos provenientes de otros enfoques que, sin participar de la misma tradición teórica, manifiestan inocultables coincidencias en sus conclusiones. Con un tono similar al de Luhmann, Alain Touraine sugiere que ante esta separación creciente de lo económico respecto a otros dominios, son inútiles los esfuerzos por

reposicionar al orden político en un lugar central, creyéndolo capaz de imponer sus principios y leyes a las actividades económicas. Según Touraine, esas «tentaciones serán cada vez más artificiales» pues asistimos a una creciente pérdida de centralidad de lo político que se traduce en una «despolitización» en el sentido de que «el orden político ya no constituye, ya no funda el orden social» (1999: 32-49).

No es posible desatender estos enfoques, especialmente si procuramos identificar los factores estructurales que subyacen a las dificultades que enfrenta la política para coordinar al conjunto. Sin embargo, aun cuando las profundas reestructuraciones de nuestras sociedades desafían el «primado de la política», ello no elimina necesariamente su carácter expansivo, pues como sugiere Lechner (1997, 1998), la acción política puede influir sobre los demás subsistemas si respeta sus lógicas internas. Una sociedad compleja y diferenciada crea restricciones estructurales para que la política siga comportándose como un núcleo central y exclusivo que ordena al conjunto, pero no obstante ello, aún exige política. Según Lechner, este es el principal dilema que enfrenta nuestra región y en las respuestas a esta tensión se cifran las claves para afrontar sus actuales desafíos de gobernabilidad democrática.

Sin embargo, la propensión a reducir los dominios de acción de la política a un espacio cada vez más acotado, no proviene sólo de los discursos «economicistas» o «sistémicos» expuestos más arriba. O'Donnell (2001) también ha alertado sobre ciertas corrientes de la teoría política que entienden necesario y legítimo «cerrar» el panorama teórico y empírico delimitando un segmento muy recortado de la política. La actual respuesta procedente de la tendencia neo-conservadora también apunta a reducir excesivamente los límites de la política y asignarle un espacio muy pequeño, el resto es mercado y pasión. En el fondo, agrega O'Donnell, esta controversia remite a un infinito debate intelectual y, finalmente moral, acerca de qué es y para qué es la política, cuáles son sus límites y qué podemos esperar de ella. Por cierto, las respuestas a estos interrogantes no son uniformes y en ellas subyace la concepción filosófica y moral que sustenta el ideal de ser humano que nos guía como ciudadanos e intelectuales.

3. Acerca de las fuentes del poder político

El escenario descrito hasta aquí sugiere un desbalance entre los poderes decisorios que la política reúne frente a los mercados. Por tal razón, resulta oportuno interrogarnos sobre las fuentes que definen su capacidad efectiva de acción y sus posibilidades para ejercer influencia sobre otros dominios.

Cabe aclarar no obstante, que cualquier intento por abordar la compleja cuestión del «poder» representa un desafío titánico que no aspiramos agotar en este breve apartado. Al reconocer esta limitación, experimentamos alivio al recordar con Olson

que «la teoría del poder ha sido desde hace tiempo el Santo Grial de las ciencias políticas, pero el Grial no ha aparecido» (2001: 2).

Ello se traduce en la ausencia de acuerdo en torno a las dimensiones teóricas que contiene la noción de «poder», como también sobre los criterios que permitan tornarla operativa y mensurarla.³³ Su medición adquiere mayor complejidad aun cuando se intenta contrastar el «poder» entre dominios diferentes. Son inocultables en tal sentido, las dificultades para disponer de algún parámetro neutro que permita cotejar capacidades que reconocen distinta naturaleza y extraen su fuerza de fuentes disímiles. Por lo pronto, tal como sugiere Mann «no existe ninguna medida universal del poder político comparable a lo que representa, por ejemplo, el dinero para el poder económico o la concentración de fuerza física para el poder militar»(1997: 116).

Si situamos al poder político en un contexto democrático, resulta posible aceptar que su unidad de cuenta es el voto de los ciudadanos, tal como el dinero lo es para el poder económico.

Ahora bien, si la pugna entre ambos poderes se cifra en dichas unidades de cuenta, el margen para confiar en que la política salga airosa, se estrecha. El voto de los ciudadanos –pese a constituir un instrumento efectivo y temido por la capacidad de sanción que reúne–, se ejerce en forma espaciada y no siempre es posible recurrir a él para oponerlo al desafiante «voto» que los mercados emiten cotidianamente entre cada turno electoral.

La pérdida de «poder adquisitivo de las urnas» señalada por Habermas es bastante ilustrativa respecto a esta pugna dispar. Esto es, si la voluntad mayoritaria expresada en las urnas puede ser doblegada por la supremacía del «dinero» eso genera una «despotenciación del estado democrático y de sus ciudadanos» y una disminución de «sustancia democrática» que no puede dejar de inquietarnos.

En otros términos, las unidades con mayor poder son aquellas que representan fuentes de incertidumbre para las demás y logran convertir su propia conducta en una incógnita para las otras. La «manipulación de la incertidumbre» es la esencia de lo que hoy está en juego en la lucha por el poder, en especial cuando aquella permite ejercer influencia sobre unidades centralizadas como el estado.³⁴ Esto no representa un dato menor pues en estas ocasiones se pone a prueba la capacidad del estado para comportarse como un mecanismo «reductor de incertidumbre», algo que desde Hobbes reconocemos como un rasgo distintivo de este complejo institucional moderno.

Aunque estas circunstancias nos impulsen a aceptar que el «poder del dinero» permite a una minoría burlar la voluntad de una mayoría expresada en el voto de los

³³ Luhmann ya ha advertido que una definición, operacionalización y medición de las relaciones concretas de poder, es una empresa extraordinariamente compleja (1995a: 15).

³⁴ Véase al respecto Zigmunt Bauman, *op. cit.*, p. 47.

ciudadanos, no es menos cierto, como propone Habermas, que el dinero no puede sustituir indefinidamente al poder político (2000: 130).

En este sentido, no es posible confiar al «poder del dinero» la conformación de un orden colectivo pues no lo mueve el «interés público» sino el «interés privado». Aún resuenan con especial vigencia aquellos párrafos en los que Polanyi advertía –ya en los años 40– sobre la ilusión de fundar un orden social libre y justo únicamente en los «deseos de los individuos» sin contar con instituciones que los regulen.³⁵ Tal expectativa ya no es posible en una «sociedad compleja» pues la «reglamentación es el único modo de extender y reforzar la libertad». Las instituciones encarnan las significaciones y proyectos humanos: no podemos hacer efectiva la libertad que deseamos a menos que comprendamos lo que significa verdaderamente la libertad en una sociedad compleja. La reglamentación restringe y extiende a la vez la libertad (1997: 396 y 401). Como antes Durkheim, Polanyi tampoco acepta que la libertad irrestricta, sólo guiada por nuestros deseos, pueda sustentar un orden y en todo caso, si alguna libertad aún es posible, ella sólo podrá obtenerse a partir de una regulación: la libertad, es hija de un poder regulador.³⁶

Esta reivindicación de un orden regulador como condición necesaria para la expansión de las libertades, remite a una idea de coacción y restricción que, en una sociedad organizada bajo la forma de estado de derecho, supone la institucionalización de un poder legítimo. En suma, como sugiere Mann (1997: 26), el poder político significa poder estatal y descansa en una regulación centralizada y territorial que imparte órdenes desde un vértice.³⁷

Es preciso señalar que en un régimen democrático la «naturaleza autoritaria» que conlleva este poder centralizado ha sido atemperada a partir de la implantación del estado liberal de derecho. En efecto, en un régimen político democrático, ese poder regulador que asegura las libertades, se legitima mediante la participación de sus ciudadanos y dispone de mecanismos de formación de la voluntad colectiva entre los cuales, las elecciones libres y periódicas condensan uno de los momentos cruciales dentro del proceso de representación política. De modo que el poder originado en la legitimidad del voto ciudadano y el poder entendido como expresión del interés general, expresan dos componentes decisivos a la hora de considerar el poder político en el contexto de una democracia.

³⁵ En este sentido, Polanyi responsabilizaba a la «ilusión moral» del libre mercado por la privación total de libertad que introdujo el fascismo, entendiendo a éste como el «resultado fatal de la filosofía liberal que pretende que el poder y la coacción constituyen el mal, y la libertad exige que no tengan cabida en la comunidad humana» (1997: 401).

³⁶ En la misma dirección razona Giddens cuando sostiene que «...desregulación no es igual a libertad...» (1999: 174).

³⁷ No ignoramos de todas maneras, las crecientes evidencias que sugieren que el poder es un flujo plural que se despliega desafiando toda delimitación territorial. Según Ulrich Beck, (1999: 46-49) el

pensamiento social y político de la primera modernidad describía sociedades que presuponian un «dominio estatal del espacio». Más allá de sus diferencias, Marx, Durkheim y Weber compartían una definición territorial de la sociedad moderna que hoy se ve desafiada por la globalización. En este sentido conviene aceptar que no existe una sola sociedad global sino por lo menos dos en recíproca competencia: la sociedad de los estados (nacionales) y la de las múltiples organizaciones transnacionales, actores, grupos e individuos varios que tejen y destejen un vasto entramado de relaciones sociales.

De todas maneras, esta lectura que enfatiza el componente coactivo, no es la única que admite la idea de «poder». Es sabido que para Parsons, la posesión y el uso del poder no se reduce al uso de la fuerza pues ésta sólo constituye un medio más entre varios. Según esta perspectiva, es posible hablar de una «deflación de poder» cuando se registra una progresiva disminución de la confianza en los agentes del poder político y, como contrapartida, la cantidad neta de poder puede crecer si los gobernados están dispuestos a depositar una buena dosis de confianza en sus gobernantes. En este enfoque, que concibe al poder como un proceso homologable a la creación del crédito en la economía, los individuos invierten o retiran su «confianza» en los gobernantes de acuerdo a las políticas que éstos lleven a cabo para garantizar la consecución de los «fines colectivos».³⁸

Esta asociación entre «poder» y «crédito» alentada por Parsons no debe impulsarnos a imaginar un idílico consenso en torno a los fines de la colectividad, ignorando que toda sociedad constituye un sistema de poder basado en divergencias de intereses bien resguardados y parapetados.³⁹ Con estos recaudos, podemos aceptar una visión ampliada⁴⁰ del «poder» que no se agote en la idea de coacción y contenga también la noción de confianza,⁴¹ pues ésta nos ofrece algunas claves para abordar la conexión entre el descrédito de la política y la erosión de sus posibilidades de coordinación. La devaluación del poder de la política no sólo deriva de su impotencia frente a los mercados y al poder del dinero sino también a razones endógenas asociadas a la pérdida de confiabilidad para garantizar el cumplimiento de los fines colectivos.

La recomposición de la política exige revertir esta imagen de una actividad faccionalista entregada a los intercambios particularistas pues pese a que el mercado no asegure el interés general, tampoco se percibe a aquélla guiada por este objetivo, lo que motiva buena parte del desencanto que hoy recae sobre ella.

³⁸ Véase al respecto el análisis crítico de la perspectiva parsonsiana efectuado por Anthony Giddens (1997: 217-221).

³⁹ Giddens no duda en reivindicar ciertos aspectos de la lectura del poder realizada por Parsons, al tiempo que identifica en ella elementos «ingenuos» que llevan a ignorar la existencia de asimetrías de poder en las relaciones sociales. Es conocida por otra parte, la crítica formulada por Alvin W. Gouldner (1979: 290), en esta misma dirección, resaltando que Parsons tiende a restar importancia a la propiedad y a la riqueza como fuentes de poder en la sociedad, y hasta dentro de la economía misma.

⁴⁰ Como Giddens, otros autores están abrevando en la teoría del poder de Parsons hallando en ésta, elementos para una conceptualización más amplia. Véase al respecto el trabajo de John A. Hall y G. John Ikenberry (1993: 32) en el que presentan dos definiciones clásicas de *poder*: una entendida como la capacidad de *forzar* a alguien a hacer algo (en una dinámica tal que unos ganan siempre

resulta una pérdida para otros); la otra acentúa la potenciación que puede resultar cuando cuerpos autónomos *cooperan*, cuando diferentes fuentes de energía contribuyen a un objetivo común. Desde esta última perspectiva se enfatiza más la cooperación que el control *sobre* la sociedad. Ello permitiría generar la mayor suma posible de energía social en el entendimiento de que *el poder puede incrementarse cuando se comparte* con grupos plurales en una sociedad civil autónoma. Esta distinción entre *poder distributivo* y *poder colectivo*, inspirada en Parsons, también es retomada por Michael Mann (1997: 17). Según este autor, en el *poder distributivo* para que un actor A adquiera más poder, B debe perderlo en alguna medida; pero en cambio el *poder colectivo*, es el poder conjunto de A y B, que colaboran para explotar la naturaleza o a un tercer actor, C.

⁴¹ Respecto a este tema sugerimos consultar además, el sugerente trabajo de Luhmann, 1996.

Según Paramio (1999: 13), uno de los principales problemas que enfrenta la democracia en América Latina, reside en el creciente sentido particularista que invade las prácticas de los partidos políticos, lo que dificulta sus posibilidades para mantener la confianza social como mecanismo de representación de las demandas e intereses sociales, tornándolos inadecuados para lograr un consenso en defensa del interés general.

Este tema nos remite a los tramos iniciales de este trabajo en los que enfatizábamos la necesidad de recomponer el vínculo, hoy quebrado, que la dirigencia política mantiene con la sociedad. Ello no sólo exige recuperar el sentido de ejemplaridad positiva, actualmente en crisis, sino también, recrear la confianza en la política como un instrumento de cambio y como una herramienta decisiva para la formación de voluntad colectiva en un régimen democrático. Conviene recordar asimismo, que la legitimidad de este último, no debe darse por descontada, ella debe ser revalidada mediante acciones y actitudes de personas concretas y en respuesta a sus desempeños, los miembros de una sociedad otorgan o retiran la legitimidad de día en día.⁴² Tener presente esta dimensión cotidiana de la política y la democracia resulta indispensable para renovar el contrato de confianza que permita reconciliarlas con la ciudadanía.

De todas maneras, pese a resultar necesaria, esta recuperación de la confianza no es condición suficiente para enfrentar los desafíos que jaquean a la política bajo las actuales condiciones. Restablecer la confiabilidad de las prácticas, actores e instituciones políticas, constituye una labor impostergable que hace a su legitimidad, pero en modo alguno agota las tareas que deben encararse para afianzar un «terreno» estatal-democrático desde el que pueda intentarse, si no anular, amortiguar las actuales tendencias en una dirección de equidad y de perfeccionamiento de las instituciones democráticas.

El poder político en el marco de unidades territoriales centralizadas presupone poder estatal, de modo que cifrar nuestras expectativas sólo en el restablecimiento de la confianza, sin mediar una reconstrucción del estado y una recuperación de sus capacidades institucionales, instrumentos y recursos, resultaría insuficiente para fortalecer los poderes reguladores que sustentan y exige un régimen democrático en el contexto actual.

⁴² Véase al respecto Juan Linz (1991: 40).

Bibliografía

- BAUMAN, ZIGMUNT (1999): *La globalización. Consecuencias humanas*, San Pablo, FCE.
- BAUMAN, ZIGMUNT (2001): *En busca de la política*, Buenos Aires, FCE.
- BECK, ULRICH (1999): *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona, Paidós.
- BOURDIEU, PIERRE (2001): *Las estructuras sociales de la economía*, Buenos Aires, Manantial.
- CASTELLS, MANUEL (1998): *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, vol. I, Madrid, Alianza.
- CASTELLS, MANUEL (2001): «Tecnología de la información y capitalismo global», en: Anthony Giddens y Will Hutton (eds.), *En el límite. La vida en el capitalismo global*, Barcelona, Tusquest.
- COHEN, BENJAMÍN J. (1996): «¿Gulliver o liliputiense? Los Estados Unidos en la economía mundial de hoy», en: Roberto J. Bouzas y Roberto Russell (orgs.), *Globalización y regionalismo en las relaciones internacionales de Estados Unidos*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano/ISEN.
- DURKHEIM, EMILE (1998): *El suicidio*, Madrid, Akal.
- DURKHEIM, EMILE (1994): *La división del trabajo social*, Barcelona, Planeta-Agostini.
- DRUCKER, PETER (1997): «La economía global y el Estado Nación», en: *Archivos del Presente*, N° 10, Buenos Aires.
- ENGELS, FEDERICO (1973): «Prefacio», en: Carlos Marx, *La lucha de clases en Francia*, Buenos Aires, Claridad.
- GIDDENS, ANTHONY (1997): «El poder en los escritos de Talcott Parsons», en: Anthony Giddens, *Política, sociología y teoría social. Reflexiones sobre el pensamiento social clásico y contemporáneo*, Barcelona, Paidós.
- GIDDENS, ANTHONY (1999): *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, Madrid, Taurus.
- GIDDENS, ANTHONY (2000): *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, Madrid, Taurus.
- GOULDNER, ALVIN W. (1979): *La crisis de la sociología occidental*, Buenos Aires, Amorrortu.
- HABERMAS, JÜRGEN (2000): «El Estado-nación europeo y las presiones de la globalización», en: *New Left Review*, N° 1, Madrid, Akal.
- HALL, JOHN A. y G. JOHN IKENBERRY (1993): *El Estado*, Madrid, Alianza.
- HIRSCHMAN, ALBERT (2000): «Doscientos años de retórica reaccionaria: la tesis de la inutilidad», en: Paul Barker (comp.), *Vivir como iguales. Apología de la justicia social*, Barcelona, Paidós.
- IAZZETTA, OSVALDO (2000): «Los técnicos en la política argentina», en: Oscar Oszlak (comp.), *Estado y sociedad. Las nuevas reglas del juego*, vol. 2, Buenos Aires, Eudeba.
- KUTTNER, ROBERT (2001): «El papel de los gobiernos en la economía global», en: Anthony Giddens y Will Hutton (eds.), *En el límite. La vida en el capitalismo global*, Barcelona, Tusquest.
- LECHNER, NORBERT (1997): «Tres formas de coordinación social», en: *Revista de la Cepal*, N° 61, Santiago de Chile, Cepal/ONU, abril.
- LECHNER, NORBERT (1998): «Condiciones de gobernabilidad democrática en América Latina», en: *Chile 97. Análisis y opiniones*, Santiago de Chile, Flacso-Chile.
- LINZ, JUAN (1991): *La quiebra de las democracias*, Buenos Aires, Alianza.
- LUHMANN, NIKLAS (1995a): *Poder*, Barcelona, Anthropos.
- LUHMANN, NIKLAS (1995b): «Individuo, individualidad, individualismo», en: *Zona Abierta*, N° 70-71, Madrid.
- LUHMANN, NIKLAS (1996): *Confianza*, Barcelona, Anthropos.
- LUHMANN, NIKLAS (1998): *Teoría de los sistemas sociales: artículos*, México, Universidad Iberoamericana.
- MANN, MICHAEL (1997): *Las fuentes del poder social, II. El desarrollo de las clases y los Estados nacionales, 1760-1914*, Madrid, Alianza.
- OLSON, MANCUR (2001): *Poder y prosperidad. La superación de las dictaduras comunistas y capitalistas*, Madrid, Siglo XXI de Argentina Editores.
- O'DONNELL, GUILLERMO (1983): «Las Fuerzas Armadas y el Estado autoritario del Cono Sur de América Latina», en: Norbert Lechner (ed.), *Estado y política en América Latina*, México, Siglo XXI.
- O'DONNELL, GUILLERMO (2001): «Régimen y estado en la teoría democrática», en: *Temas y Debates*, N° 4-5, Rosario, Facultad de Ciencia Política y RR.II.
- PARAMIO, LUDOLFO (1999): *La democracia tras las reformas económicas en América Latina*, Madrid, Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC).
- POLANYI, KARL (1997): *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*, Madrid, La Piqueta.
- RODRIG, DANI (2000): «Gobernar la economía global: ¿un único estilo arquitectónico adecuado para todos?», en: *Desarrollo Económico*, N° 157, Buenos Aires, IDES, abril-junio.
- ROSANVALLON, PIERRE (1995): *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*, Buenos Aires, Manantial.
- SCHMITT, CARL (1999): *El concepto de lo político*, Madrid, Alianza.
- SEN, AMARTYA (2000): «Compromiso social y democracia: las demandas de equidad y el conservadurismo financiero», en:

Paul Barker (comp.), *Vivir como iguales. Apología de la justicia social*, op. cit.

SOROS, GEORGE (1999): *La crisis del capitalismo global. La sociedad abierta en peligro*, Buenos Aires, Sudamericana.

STIGLITZ, JOSEPH (2000): «Mi aprendizaje de la crisis económica mundial», en: *Nueva Sociedad*, N° 168, Caracas, julio-agosto.

TOURAINÉ, ALAIN (1999): *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*, San Pablo, FCE.

ZAKARIA, FAREED (1998): «El surgimiento de la democracia iliberal», en: *Ciencia Política. Revista Trimestral para Colombia y América Latina*, N° 49, Bogotá.

Registro bibliográfico

IAZZETTA, OSVALDO

«La política en entredicho», ESTUDIOS SOCIALES. *Revista Universitaria Semestral*, Año XII, N° 22-23, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, 2002 (pp. 187-209).

Descriptorios · Describers

política / antipolítica / globalización / economía / mercado / poder / confianza
politics / «antipolitics» / globalization / economy / market / power / confidence