

UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA – UNILA

“Anais do I Encontro de Estudios Sociales desde América Latina y el Caribe: cenários
linguístico-culturais contemporâneos”
07, 08 e 09 de novembro de 2013 - UNILA

FOZ DO IGUAÇU - 2016



GT 2 – GT3- GT4 CALIDAD DE LA DEMOCRACIA, COMPRENSIÓN CRÍTICA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DESCOLONIZACIÓN DEL DERECHO Y DE LA POLÍTICA EN AL

REGIONALISMO: TEORÍAS Y CATEGORÍAS PARA PENSAR LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES POLÍTICOS EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANO”.

Rosa María Marcuzzi ¹

Resumen: Partiendo del debate abierto por el Regionalismo Latinoamericano actual que sitúa a las formas de intervención de los actores políticos como centrales en la construcción de la región, el presente trabajo propone, en primer lugar, una breve revisión de las Teorías Latinoamericanas que han analizado el carácter subordinado de nuestra región en el contexto internacional y, en segundo lugar, la adopción de categorías desarrolladas por el nuevo institucionalismo, enfoque predominante en la Ciencia Política actual, para analizar la participación de los actores de la sociedad civil en la construcción del regionalismo latinoamericano actual.

Palabras claves: Regionalismo. Nuevo institucionalismo. Partidos políticos

INTRODUCCIÓN

Frente al fenómeno de pérdida de soberanía de los Estados nacionales como consecuencia de la globalización de los mercados y el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, y la ausencia de una organización internacional que cuyas decisiones sean vinculantes para toda la comunidad internacional, se han desarrollado estudios que definen a las regiones como organizaciones adecuadas para contribuir a la gobernanza mundial (Hettne y Liotai, 1994; Hettne, 2002; Wienstand, 2008).

Para esta perspectiva América Latina como región se diferencia de las formadas en Europa, en los Balcanes, en el Sudeste Asiático y en América del Norte y no se limita a promover las ventajas competitivas de bienes, servicios y factores de los Estados-partes, tal como era planteado por el regionalismo de la década de reformas de mercado, sino que es un proyecto político de índole estratégica cuyo propósito es promover la gobernabilidad en una sociedad globalizada.

El debate sobre la región encuentra antecedentes de la regionalidad latinoamericana en las teorías desarrollista, de la dependencia, la centrada en lo cultural, la Estado- céntrica y sus actualizaciones, las que han realizado importantes contribuciones para explicar de

¹ Licenciada en Ciencia Política y Magíster en Ciencias Sociales, Profesora – investigadora en Universidades públicas y privadas UNL-UCES-UCA-UCSF/ Santa Fe- Argentina. E-mail: rmarcuzzi@arnet.com.ar

diversos fenómenos regionales tales como la estructura productiva, la ampliación de la participación política, el advenimiento de la democracia y el sincretismo cultural, entre otros.

La Ciencia Política actual contribuye a este debate, desde el enfoque del nuevo Institucionalismo al analizar la inserción subordinada de la región en el contexto internacional. La subordinación es consecuencia de relaciones asimétricas de poder institucionalizadas como vulnerabilidad regional, donde el conjunto de normas, convenciones y procedimientos privilegia determinados intereses, desmoviliza otros y estructura los conflictos surgidos de la inserción subordinada de la región.

En el proceso de conflicto de intereses mediados por la estructura organizacional vulnerable los actores de la sociedad civil, como los partidos políticos y los movimientos sociales adecuan sus estrategias, definen sus preferencias, limitan sus expectativas y construyen sus identidades en una estructura mediada por el pasado.

La construcción de la región en un contexto de subordinación y de asimetrías de poder, sumado a la centralidad de las prácticas de los actores de la sociedad civil en esta construcción, permite dar cuenta del regionalismo latinoamericano actual.

El propósito del presente trabajo es presentar brevemente las valiosas contribuciones de las diversas teorías para la comprensión de la particularidad latinoamericana y desarrollar dos categorías provistas por el nuevo institucionalismo, vulnerabilidad como relación asimétrica de poder y heterogeneidad de los partidos gobernantes como contribución politológica para analizar el regionalismo latinoamericano actual.

2. LAS TEORÍAS LATINOAMERICANAS Y LA ORIGINALIDAD REGIONAL

El pensamiento social latinoamericano ha desarrollado una diversidad de enfoques en torno al carácter periférico de Latinoamérica. Sin pretender ser exhaustiva en la enumeración de las distintas teorías que han estudiado el carácter subordinado de nuestra región en el contexto internacional, menciono una serie de enfoques que desde distintos campos disciplinares han explicado el subdesarrollo regional², los que fueron inaugurados por el

² Los conceptos enunciados para referirse a los países latinoamericanos en el contexto internacional como subdesarrollados, periféricos, dependientes, subordinados y vulnerables hacen referencia al mismo fenómeno desde distintos campos disciplinares, como surge de la enumeración teórica propuesta.

pensamiento estructuralista de la CEPAL en la década del 50' con continuidad hasta el presente³:

La Teoría Estructural Latinoamericana afirma que los países latinoamericanos son subdesarrollados porque se organizaron de forma subordinada a las economías de los países centrales, aumentando la distancia en términos de generación y distribución de la riqueza a medida que avanzaba el desarrollo tecnológico, siguiendo un patrón de relación externa centro- periferia (Prebisch, 1963, 2008; Celso Furtado, 1961, 1998; Sunkel y Paz, 1970; Sunkel, 2007). El carácter centrípeto del capitalismo de los países centrales agudizó las diferencias de las estructuras productivas entre los países históricamente hegemónicos y la dependencia periférica. El origen de ello se encuentra en la forma de apropiación y de distribución del excedente en una estructura social que concentra en los estratos superiores los medios productivos y genera exclusión e inequidad social; el uso del excedente carece de racionalidad colectiva, pues la pugna distributiva propia del capitalismo periférico distorsiona al propio sistema reproduciendo su carácter subordinado a los centros hegemónicos. La ausencia de reciprocidad en los intercambios con las economías centrales, la falta de la división del trabajo entre los países latinoamericanos y las diferencias de poder económico y tecnológico con respecto a los centros, los que acumulan riqueza e innovan tecnológicamente son las causas de esta subordinación (Prebisch, 1963, 2008).

El subdesarrollo regional se comprende a partir de una dimensión histórica como consecuencia de la difusión de la técnica moderna en una economía de escala mundial. La economía latinoamericana se distingue del desarrollo capitalista clásico en que la tecnología es un factor exógeno y como tal no cumple el papel de aglutinador de los factores de producción, en consecuencia las decisiones de los empresarios no se orientan por el mercado de factores disponibles sino por la adaptación a la tecnología externa utilizada, al contrario de los centros industriales donde la innovación tecnológica está regulada por la disponibilidad relativa de los factores. La expansión capitalista generó en América Latina una estructura híbrida que combinó capitalismo con economías de subsistencia por ello el subdesarrollo tiene un carácter autónomo y no forma parte de una etapa por la que han pasado los países capitalistas modernos desarrollados. El subdesarrollo se presenta de formas variadas, en los

³ La presente enumeración de enfoques disciplinares está basada en parte en el curso "Pensamiento y Ensayo en América Latina" preparado por el Profesor Horacio Crespo para el Doctorado en Ciencia Política de la Universidad Nacional de San Martín-UNSAM, Argentina.

países de América Central combinando empresas extranjeras exportadoras con economías de subsistencia y casos más complejos como la economía brasilera que combina tres sectores, uno de subsistencia, otro de exportación y un grupo industrial ligado al mercado interno; éste último surgido en el proceso de sustitución de importaciones compite con los productos extranjeros y adopta una estructura de precios y costos de los países industrializados por ello no cambia la estructura económica, no se absorbe el sector de subsistencia y la estructura ocupacional se modifica con lentitud, presentando características precapitalistas (Celso Furtado, 1961,1966).

La evolución de la sociedad latinoamericana tuvo características diferentes a la de los países industrializados por ello se requiere una teoría que explique las características de la estructura del subdesarrollo regional como economía exportadora dependiente. La economía como ciencia social sitúa a su objeto de estudio históricamente, descubriendo regularidades y formulando leyes con aplicabilidad limitada en el tiempo. El método histórico- estructural adoptado analiza la interrelación entre estructuras, sistemas y procesos, cuestiona a las teorías neoclásica y keynesiana por explicar aspectos parciales de las estructuras económicas como la formación de precios o la utilidad en la teoría de la demanda y desconoce el proceso social global definido en términos de estructura y sistema, lo que permite identificar a los intercambios económicos como parte de relaciones sociales entre grupos situados en una estructura y cumpliendo funciones en un sistema (Sunkel y Paz, 1970).

La continuidad de esta teoría en el Neo-estructuralismo, afirma que la industrialización de América Latina es un proceso trunco, porque se transplantó el esquema productivo de las economías avanzadas y se adoptó una formación económica que logró el crecimiento pero generó desequilibrios estructurales entre distintas áreas. La innovación carece del entorno institucional y social que permita de la instalación de filiales de las empresas transnacionales, cuyos centros de gravedad se ubican en otros países, ni de la exportación de recursos naturales. Debe evitarse contar con una estructura productiva que busque lograr rubros eficientes con una industria estancada que a su vez paraliza la actividad de la economía en su conjunto.

El neoestructuralismo cuestiona los esquemas económicos neoliberales en su concepción microeconómica de la eficiencia de corto plazo y su evaluación de la competitividad sin considerar las condiciones sociales, prescindiendo de la equidad social, del bienestar general y de la autonomía interna de las decisiones. Para este enfoque el

neoliberalismo hace abstracción del proceso de aprendizaje que llevan la investigación, la innovación y la búsqueda de soluciones a los problemas propios, porque son actividades con una rentabilidad menor en el corto plazo que aquellas consideradas claves para el crecimiento económico neoliberal como lo es la importación de bienes que no pueden producirse eficientemente, basándose es un criterio de ventajas comparativas estáticas y en una inserción pasiva en la economía internacional.

El neoestructuralismo propone nuevas modalidades de industrialización basadas en el desarrollo de las potencialidades creadoras internas, siendo la opción construir un núcleo endógeno que se incorpore en la dinámica tecnológica y que no dependa de agentes externos para definir la estructura productiva del país. Este núcleo endógeno surge a partir de la creación de vertientes productivas con excelencia relativa frente a los mercados internacionales, promoviendo una modernización endógena, dinámica y creativa (Fajnzylber, 1983).

La transformación de la estructura productiva con equidad social avanzará desde una renta percible basada en la explotación de recursos naturales a una renta dinámica incorporando el progreso técnico a la actividad productiva. Para ello propone superar el encapsulamiento sectorial de la industrialización, no sólo mediante un entorno macroeconómico estable sino mediante cambios institucionales en la relación agentes públicos y privados (Fajnzylber, 1990).

La región, con una tradición estatista en la organización de la economía, debe combinar el Estado y el mercado en base a estrategias nacionales de mediano y largo plazo como alternativa a las orientaciones neoliberales de Estado mínimo o las burocráticas estatistas de las fallidas experiencias socialistas. Para esta visión es la sociedad civil el actor central del proceso de desarrollo latinoamericano que orienta al mercado y al Estado hacia la superación de la inequidad social resultante de la <dinámica capitalista globalizadora (Sunkel, 2007).

La Teoría de la Dependencia reconoce la historicidad de la situación de subdesarrollo y analiza la dominación de los grupos sociales, destacando los factores político- sociales internos que expresan la relación con los centros hegemónicos (Cardoso y Faletto, 1969). Las clases y los grupos sociales al imponer su dominación a toda la sociedad modifican las estructuras, siendo el problema teórico fundamental las formas que adquiere esta dominación. La elección teórica está avalada empíricamente por los cambios históricos

latinoamericanos que significaron una modificación de las estructuras de dominación y de las relaciones de clase.

El concepto de dependencia que guía esta orientación evita situar a los factores externos como determinación de lo interno. Lo externo se expresa como un modo de relación entre las clases sociales y como forma de ejercicio de la dominación interna, centrándose en la manifestación interna de la dominación como un causal significativo, como un modo de relación históricamente dado y no en el sentido mecánico- causal donde lo externo produce consecuencias internas (Cardoso y Faletto, 1969). En la situación de dependencia el poder económico se expresa como dominación política y es a través de ella que impone una formación económica al resto de la sociedad. En consecuencia el análisis sociológico de la dependencia implica el estudio del sistema de dominación social sobre la organización de la producción y el consumo. Integrando el enfoque estructural en una perspectiva de proceso histórico, expone las condiciones histórico- estructurales que distinguen diversas etapas de inserción de las economías latinoamericanas en el mercado internacional, desde la fase agroexportadora a la industrialización periférica.

Para esta teoría son los esquemas políticos que expresan las pugnas entre las fuerzas sociales, los que definen las relaciones de dependencia. Con una visión crítica a la economía neoclásica de Raúl Prebisch y de la CEPAL y adoptando como fuente el debate entre el marxismo clásico y el neomarxismo (Dos Santos, 1998), esta teoría sostiene que la región se inserta desde sus orígenes en el modo de producción capitalista comercial y que las transformaciones industrialistas y nacionalistas tienen sus límites estructurales fijados por el dominio de las empresas multinacionales (Gunder Frank, citado por Dos Santos, 1998). Para revertir éste carácter dependiente, excluyente y concentrador del capitalismo regional se requiere un Estado fuerte orientado por una coalición de la clase obrera y de la clase media que transforme la economía dependiente, dando origen a un Estado popular (Dos Santos, 1978, 1998).

La teoría de la dependencia encuentra su continuación en la teoría del sistema-mundo que identifica a la economía mundial con el capitalismo y distingue una economía hegemónica, economías centrales, periféricas y semiperiféricas formadas a lo largo de ciclos largos (Hettne, 1982, citado por Dos Santos, 1998). El capitalismo se desarrolla en ciclos largos de acumulación orientados por centros hegemónicos y en la actualidad se asiste a un cambio

del ciclo hegemonizado por la economía de Estados Unidos hacia un ciclo con centro en el Sudeste Asiático o en un poder supranacional (Arrighi, 1995, citado por Dos Santos, 1998).

La Teoría Cultural sitúa a la región en un proceso civilizatorio con particularidades étnicas que surgen del mestizaje y del sincretismo de europeos, indígenas y africanos, cuestionando el eurocentrismo de categorías evolucionistas tales como antigüedad, feudalismo y capitalismo. El desarrollo histórico desigual de estos pueblos se explica como la contraparte del sistema que genera polos complementarios de atraso y de progreso. Estas situaciones de atraso y de progreso son el resultado de dos revoluciones tecnológicas, mercantil e industrial, ocurridas en los países europeos y de los procesos civilizatorios que las mismas generaron, dando como resultado las configuraciones históricas- culturales latinoamericanas. En el contexto de diversos procesos, mercantil, mercantil-capitalista- e imperialista- industrial, las sociedades latinoamericanas se constituyeron a partir de su condición de pueblos dominados y receptores de la expansión civilizadora de las metrópolis europeas (Ribeiro, 1968, 1992).

La identidad latinoamericana actual se define a partir de la intervención de nuevos sujetos políticos, los indígenas, los movimientos de mujeres, los campesinos, en un contexto de Estados nacionales debilitados por la globalización y en sociedades desintegradas por las migraciones y por mercados donde predominan los negocios especulativos. Los procesos extra territoriales, como las migraciones latinoamericanas hacia los países desarrollados, señalan un nuevo fenómeno que excede la delimitación territorial auto-contenida de la identidad latinoamericana (García Canclini, 2002).

La denominada por sus propios autores teoría de alcance medio Estado-céntrica basada en el concepto de matriz socio política. Esta teoría afirma que los Estados latinoamericanos y las clases burguesas se formaron de manera simultánea a la integración al sistema mundial en la segunda mitad del siglo XIX. El Estado no sólo desempeñó un rol fundacional central sino que modeló las sociedades nacionales en sus tres etapas de capitalismo oligárquico, de matriz Estado céntrica y desestatización.

Como los modos de exclusión accionados desde el Estado fueron políticos, las protestas revistieron una apelación a reformas democráticas en lugar de cuestionamientos anti- burgueses en la etapa del capitalismo oligárquico, posteriormente se conformaron regímenes políticos híbridos que combinaron democracia y autoritarismo, afectando la legalidad y la legitimidad de las mismas reglas institucionales en la etapa Estado- céntrica, para

concluir con la despolitización estatal que se limita a administrar la crisis del intervencionismo en una sociedad desintegrada por los cambios orientados por las reformas neoliberales (Cavarozzi, 1996; Cavarozzi y Garretón, 2004), y por último los estudios sobre el Nuevo Regionalismo que afirman que el Regionalismo Latinoamericano es una de las variedades de los Regionalismos que han surgido en distintos contextos como Europa, América del Norte, los Balcanes y Asia.

La región es definida como una comunidad imaginada con base territorial, donde participan múltiples actores en su construcción, con una economía abierta e interdependiente, cuyo objetivo es lograr el mejor posicionamiento regional en el contexto mundial multipolar (Hettne, 2002).

Los nuevos regionalismos se ubican en relación al orden global en el marco de las ideas como proyecto político, y en lo normativo institucional como formas organizativas que permiten filtrar los cambios que derivan de la reestructuración mundial de la producción y de la innovación tecnológica. El Nuevo Regionalismo promueve la participación de la sociedad civil, la creación de trabajo como eje de combate a la pobreza y de redistribución del ingreso, impulsa el papel estratégico del Estado, prioriza a la educación para la inclusión social, y sostiene que los bloques permiten negociar mejor los términos de inserción internacional (Bizzozero, 2011).

Las regiones son espacios institucionales intermedios entre los Estados nacionales y las Organizaciones Internacionales, siendo su objetivo lograr la gobernabilidad en el tratamiento de las cuestiones mundiales. Y las mismas regiones son reforzadas en su formación por las Organizaciones Internacionales que diseñan políticas específicas para lo que denominan áreas con homogeneidad estructural en su constitución.

Combinando los factores endógenos de creación de la región con los factores exógenos definidos por la globalización, los estudios sobre el Regionalismo latinoamericano postulan que a mayor subordinación de la región a la economía internacional mayor es la desintegración regional, por el contrario, en contextos con posibilidades de lograr mayor autonomía aumenta la integración entre los países de la región (Araujo de Souza, 2012).

En el regionalismo latinoamericano es posible distinguir cuatro olas o fases en la integración que se extienden desde la independencia y la formación de los Estados nacionales hasta la actualidad (Araujo de Souza, 2012). En la primera ola las experiencias integracionistas que tuvieron sus manifestaciones iniciales en los líderes independentistas como Simón Bolívar

y José de San Martín, pasaron por varias convocatorias a Congresos Hispanoamericanos y fracasaron debido a las disputas de las naciones centrales, Estados Unidos e Inglaterra, por conservar la región como área de influencia o mercado del expansionismo generado por el capitalismo industrial. La Doctrina Monroe proclamada en 1823 como destino manifiesto del expansionismo norteamericano, propuesta inicialmente por Inglaterra, es un ejemplo del dominio político, económico y militar sobre la región. En la segunda ola de integración, la hegemonía norteamericana utilizando diversos medios como las intervenciones militares y la promoción de las empresas transnacionales, obstaculiza el proceso integrador latinoamericano que contaba con las experiencias del Pacto ABC (Argentina, Brasil y Chile), del Mercado Común Centroamericano y de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, fundamentadas en la propuesta de la CEPAL de combinar la industrialización y la integración como forma de lograr economías de escala y superar el subdesarrollo de la periferia.

En la tercera ola del proceso de integración la declinación de la hegemonía norteamericana impulsa estos procesos partir de los 70' de forma simultánea con el fortalecimiento del Movimiento de Países No Alineados, siendo ejemplo de ello la firma del Pacto Andino, la formación del SELA, la creación de la ALADI, del Grupo de Contadora, después llamado Grupo de Río, del MERCOSUR; para culminar en una cuarta ola con la emergencia de los gobiernos progresistas, el fracaso del ALCA propuesto por los Estados Unidos como expansionismo económico y continuación de las reformas neoliberales para la región y el surgimiento de nuevos acuerdos de integración ALBA, UNASUR y CELAC para superar su inserción subordinada (Araujo de Souza, 2012).

En este contexto América Latina propone nuevas formas de globalización para renovar el comercio internacional, los organismos multilaterales y limitar el predominio estadounidense (Mangabeira Unger, 2005). El comercio internacional debería permitir la exclusión de determinadas experiencias nacionales de las normas comerciales generales a costa de pérdida de acceso a otros mercados posibilitando una trayectoria de desarrollo particular combinada con una economía de mercado que universalice los derechos humanos tales como la seguridad laboral, prohibir el trabajo infantil, garantizar el derecho a huelga y a formar sindicatos, la movilidad del trabajo extendiendo permisos de trabajos temporales.

Los gobiernos deben involucrarse en la generación de nuevas formas de mercado (más oportunidades a más personas de diversas maneras) para modificar el principio de la ventaja comparativa basado en la dotación de los recursos naturales. Los organismos multilaterales

creados en Bretton Woods, específicamente el FMI y el Banco Mundial, deberían impulsar una economía global en un mundo de democracias de manera que no utilicen las dificultades Financieras para imponer uniformidad sino que deberían otorgar créditos para apoyar la experimentación nacional. Si promueven la pluralidad de las experimentaciones nacionales en contextos democráticos, ellas mismas deberían volverse pluralistas dividiéndose en organizaciones o en redes que den cabida a equipos rivales. Para dar lugar a este pluralismo de experiencias debe limitarse el poder norteamericano, cambiando la naturaleza de su influencia mediante la generación de una multipolaridad, donde los poderes de nivel medio o países continentales en desarrollo (los BRICS) generen reglas que impliquen costos en acciones unilaterales emprendidas desconociendo la concepción multilateral (Mangabeira Unger, 2005).

En síntesis las teorías reseñadas han explicado desde diversas disciplinas el carácter subordinado de la región en un sistema mundial dominado por los países centrales, siendo una dimensión constitutiva de las sociedades latinoamericanas. La formación de los Estados, las estructuras productivas condicionadas por la revolución tecnológica externa, las organizaciones políticas que se moldearon a partir de la estatización de la política, expresado en la formación de una identidad latinoamericana que se constituye como receptora de la expansión europea y que hoy apela para definirse a la extra territorialidad presente en las migraciones latinoamericanas hacia sus antiguas metrópolis.

Estas teorías han respondido a los interrogantes centrales sobre la formación de la región, el subdesarrollo, la inestabilidad política y la originalidad cultural, debate nuevamente actualizado por la experiencia del regionalismo latinoamericano actual y al que el nuevo institucionalismo puede contribuir dando cuenta del proceso político conflictivo consecuencia de la subordinación regional y de la centralidad de los actores políticos democráticos en la construcción de la región.

LA CONTRIBUCIÓN TEÓRICA DEL NUEVO INSTITUCIONALISMO AL REGIONALISMO LATINOAMERICANO.

Del amplio campo de estudio definido por el nuevo institucionalismo en la Ciencia Política actual (Hall y Taylor, 1996) selecciono dos categorías como adecuadas para orientar las investigaciones empíricas sobre la subordinación de la región y sus consecuencias políticas

internas, una de ellas en la categoría de vulnerabilidad como relación asimétrica de poder y la otra es la de heterogeneidad interna de los partidos políticos gobernantes.

El concepto de vulnerabilidad es desarrollado por Robert Keohane y Joseph Nye en la obra "Poder e Interdependencia. La política mundial en transición" y forma parte de la Teoría de la Interdependencia Compleja que surge como respuesta teórica al Realismo por sus ineficiencias para comprender los fenómenos internacionales que comenzaron a desarrollarse en la década del 70' con el fin de la hegemonía norteamericana.

Vulnerables son los actores cuyas alternativas de acción están determinadas por otros actores en un determinado régimen internacional. Estos regímenes se constituyen como un conjunto de normas y procedimientos formales e informales que imponen restricciones dictadas por un entorno y por actores poderosos que definen las alternativas de acción.

Los actores vulnerables son aquellos que establecen relaciones de dependencia y subordinación en el contexto de los regímenes y sus elecciones o los cursos de acción son constreñidos por las preferencias de los actores poderosos debido a los costos que implicaría rechazar los cursos de acción propuestos (Keohane, 1982).

El concepto de vulnerabilidad reúne una serie de características que lo hacen adecuado para el análisis de la inserción internacional de América Latina, al centrarse en la región como actor y su relación con el entorno institucional del que participa.

En el contexto regional latinoamericano son los Organismos Internacionales los Estados poderosos los actores definen el conjunto de normas y procedimientos formales e informales y la estructura institucional que condiciona la inserción regional. Si bien estos Organismos son ámbitos para la iniciativa política de los Estados miembros, para la formación de coaliciones y para el establecimiento de la agenda internacional entre los países que los integran, también son ámbitos de conflicto por la distribución de recursos. El concepto de vulnerabilidad implica una red de relaciones interestatales, trans-gubernamentales y transnacionales, pero las interacciones entre estos actores no implica dependencia mutua sino que hay actores que "... son `los definidores de la cláusula ceteris paribus` que establecen las reglas de juego"... (Keohane y Nye, 1977, p. 29)

En este contexto ¿cómo interaccionan los actores con poder institucional con aquellos actores subordinados que deben adecuarse al conjunto de normas y procedimientos definidos por los primeros?

Desde el nuevo institucionalismo esta pregunta fue parcialmente respondida por Milner y Keohane en un trabajo sobre la interacción entre las constricciones e incentivos institucionales de orden internacional y las constricciones e incentivos de las instituciones nacionales. El propósito de los autores era completar los estudios de la interdependencia analizando como los efectos del nuevo orden interdependiente eran mediados por las instituciones domésticas (Milner y Keohane, 1996).

En este trabajo se afirmaba que las democracias son más permeables a los cambios internacionales que los sistemas no democráticos debido al número de actores de veto, a la fortaleza de los sindicatos, a las reglas electorales y a la independencia política de los Bancos Centrales (Garrett y Lange, citado por Milner y Keohane, 1996). Estas investigaciones analizaban como la internacionalización afectaba las preferencias de los actores políticos, produciendo cambios en las coaliciones internas, en las políticas y en las instituciones. La orientación de estos estudios iba desde un contexto internacional modificado por los crecientes flujos internacionales de bienes, servicios y capitales a la política interna, afirmando que no se podía comprender lo doméstico sin referirse al cambiante contexto internacional.

Para responder a la pregunta formulada retomo lo propuesto en la obra de Milner y Keohane sobre la interacción entre la internacionalización y la política doméstica, pero redefino ambos términos.

En estas investigaciones el creciente proceso de internacionalización, (la variable explicativa), impacta en la política doméstica, en las preferencias políticas de los actores relevantes, en las instituciones y en políticas nacionales, (las variables dependientes), y concluían afirmando que los efectos de la internacionalización sobre la política doméstica variaban según las condiciones institucionales de cada contexto nacional.

La variable explicativa que los autores centran en la internacionalización, medida empíricamente como la creciente apertura comercial, el aumento de las inversiones externas con respecto a las domésticas, los préstamos bancarios y las transacciones de las acciones en la economía internacional, la defino como vulnerabilidad externa regional.

Desde las últimas tres décadas la vulnerabilidad regional es de carácter financiero. La interconexión de los flujos de capitales a escala mundial se caracteriza por su volatilidad atribuible a múltiples causas como la desregulación de los mercados de capitales por los gobiernos, el aumento del comercio y de las inversiones y la facilidad para lograr la movilidad del capital brindada por las nuevas tecnologías de la comunicación (Milner y Keohane, 1996).

“... El incremento en el comercio internacional de bienes y servicios ha superado el crecimiento de la producción doméstica y el movimiento de capital ha crecido aún más rápido que el comercio. “El crecimiento de los flujos de capital internacional ha empujado el crecimiento del comercio. El stock de préstamos bancarios internacionales, por ejemplo, ha crecido desde el 5 % del PBI de los países de la OCDE en 1973 a cerca del 20% del PBI de estos países en 1991” (Reporte Económico de la Presidencia, 1993, p.281)”.... (Milner y Keohane, 1996, p. 13. Traducción propia). “...Las transacciones transnacionales de bonos y acciones han crecido del 10% del PBI del G-7 en 1980 a más del 140% en 1995. Los flujos de capital hacia países en transición y en vías de desarrollo aumentaron de 57.000 millones de dólares en 1990 a más de 211.000 millones en 1995. Las operaciones de cambios de divisas alcanzaron una cantidad diaria de casi 1,2 billones de dólares en 1995, dos veces mayor que la alcanzada en 1989”... (Krasner, 2010, p. 146)

En América Latina en los últimos treinta años se ha verificado una correlación entre la sucesión de las crisis financieras y el desempeño del PBI, ciclo que comenzó con la denominada crisis de la deuda en 1980- 1983 hasta la llamada subprime del 2007- 2008. En los años de las crisis se registraron, recesión medida como contracción del PBI per cápita, aumento del desempleo, disminución de las exportaciones y aumento de la salida de capitales. Esta situación afectó a todos los países de la región, independientemente del origen de las crisis, del desarrollo financiero del país y del grado de integración con los mercados financieros internacionales (Pineda, Pérez Caldentey, Titelman, 2009).

Las investigaciones económicas mencionadas señalan la creciente relevancia de los flujos financieros y el condicionamiento que ejercen en el desempeño de las economías nacionales. Los condicionamientos que señalan la vulnerabilidad regional afectan a las democracias latinoamericanas. En los contextos políticos democráticos los partidos gobernantes son los que adoptan las decisiones que comprometen el curso de la economía, los hacedores de políticas y quienes cuentan con poder de veto a nivel doméstico frente a las condiciones impuestas externamente.

Frente al régimen financiero internacional los partidos gobernantes en la región son actores subordinados que no cuentan con poder institucional para definir las normas, los procedimientos y establecer sus prioridades. Al participar en el proceso de toma de decisiones, encuentran sus estrategias condicionadas a los temas de la agenda definidos externamente, lo que compromete el curso de las políticas económicas llevadas adelante.

Esta serie de condiciones impuestas y las disposiciones adoptadas o rechazadas por los partidos políticos gobernantes afectan sus capacidades, sus preferencias, el capital social disponible como organización y la estructura de la toma de decisiones, aumentando la heterogeneidad interna de los partidos políticos (Keohane y Ostrom, 1995)⁴.

La capacidad es el poder institucional con que cuentan los partidos para lograr sus propósitos. Los partidos con poder institucional pueden modificar el status quo y determinar las opciones para los demás participantes en el sistema político. Ello es el resultado de la participación de los partidos gobernantes en el proceso de toma de decisiones y en la definición de los temas de la agenda definidos como relevantes. El poder institucional lo ejercen a partir de esta doble dimensión, por su participación en el proceso de adopción de decisiones y mediante la limitación de los temas sujetos a la consideración pública.

La primera dimensión, la participación en el proceso de adopción de decisiones de los partidos gobernantes está determinada por la estructura institucional que define la relación entre los poderes con legitimidad popular en el sistema presidencialista. El partido gobernante se desempeña en los dos Poderes con legitimidad popular, el Ejecutivo y el Legislativo, en consecuencia la adopción de decisiones estará condicionada por los procedimientos definidos constitucionalmente como poderes legislativos del Presidente (dictar decretos, vetar leyes, vetarlas parcialmente, promulgarlas parcialmente) y por el procedimiento de sanción de las leyes al interior del Legislativo (mayorías especiales para decidir, insistencias, exigencia de varias votaciones, Rosatti, 2008).

El contexto de vulnerabilidad financiera externa condiciona el poder o la capacidad de estos actores a nivel doméstico al enfrentarse a una serie de condiciones impuestas que modifican los términos de la deliberación política al interior de los poderes del Estado. Ello a su vez impacta en la definición por parte de los partidos gobernantes de los temas de la agenda pública, consecuencia de una combinación que incluye los cálculos estratégicos que llevan adelante como organizaciones orientadas a maximizar o conservar el poder como partidos en el gobierno y las identidades y los símbolos como construcciones propias de la organización y que le otorgan legitimidad social. En consecuencia en la definición de la agenda pública interviene el partido gobernante y las preferencias que orientan su accionar.

⁴ En el texto *Local Commons and Global Interdependence. Heterogeneity and Cooperation in Two Domains*, Robert Keohane y Elinor Ostrom se refieren a las siguientes dimensiones de la heterogeneidad de los actores: capacidades, preferencias, información y creencias, autoridad interna y estructura en la toma de decisiones. Las dimensiones de la heterogeneidad de los partidos gobernantes sigue parcialmente esta enumeración.

Las preferencias de los partidos gobernantes surgen como el resultado de una combinación de comportamientos estratégicos condicionados por los incentivos institucionales y por las tradiciones partidarias (Thelen, 1999). Los partidos siguen una racionalidad instrumental o estratégica al orientar sus acciones a maximizar sus beneficios mediante el aumento de la adhesión electoral, la obtención de recursos para la organización y el incremento de su influencia social. Llevan adelante comportamientos estratégicos, seleccionando aquellas opciones que les reporten mayor beneficio y disminuyan los costos, incorporando a su cálculo los comportamientos de los demás actores y generando así interacciones estratégicas.

Las preferencias de los partidos están condicionadas por el contexto institucional en el cual desarrollan sus estrategias, adecuándolas a las normas formales e informales y a los procedimientos vigentes. Estos comportamientos al buscar maximizar el poder para las organizaciones recurren simultáneamente a las tradiciones partidarias, a las creencias e ideas que están asociadas a prácticas valoradas socialmente, relacionadas con sus identidades y con los recursos simbólicos producto de la trayectoria política de los partidos (Hall y Taylor, 1996). Las preferencias partidarias combinan la racionalidad instrumental con las prácticas que recurren a las identidades y a los símbolos y ello les permite sostener su vigencia como organizaciones políticas.

El capital social del que disponen los partidos incluye las redes de comunicación y de información producto de la interacción recurrente, de la reciprocidad y la coordinación basada en los entendimientos mutuos, en las reglas formales e informales y en los acuerdos tácitos que se procesan al interior de la organización partidaria (Ostrom, 2003). La información con que cuentan los partidos facilita los acuerdos, y genera un contexto previsible para la adopción de las estrategias de negociación, consecuencia de una estructura de incentivos a la que se enfrentan los actores, definida por las reglas, las redes de comunicación y la recurrencia en los intercambios.

Los partidos políticos utilizan el capital social disponible para llegar a arreglos institucionales que les permitan resolver los dilemas a los que se enfrentan cuando llevan adelante sus propuestas.

En el caso de la vulnerabilidad financiera los partidos gobernantes cuentan con el capital social como un recurso a utilizar para generar gobernabilidad en un contexto de creciente inequidad. La utilización del capital social se efectiviza de manera horizontal,

sosteniendo y promoviendo la participación aún en situaciones de creciente conflictividad, generando redes de cooperación y colaboración con formas de protesta novedosas e informales y con organizaciones sectoriales institucionalizadas. El uso del capital social depende de la forma organizativa interna del partido.

En el caso del “partido en la institución pública”, como forma partidaria predominante en la actualidad, la circulación del capital social combina la preponderancia de las elites partidarias con la participación de afiliados y ciudadanos quienes suman los saberes y las prácticas generados en las redes de colaboración horizontales. En la interacción entre las elites partidarias y los representados, ambos como actores racionales, la teoría del principal-agente se revela como un enfoque adecuado para analizar la estructura de la toma de decisiones partidarias (Abal Medina et. al, 2007)

La asimetría de la información entre los dos términos de la relación, representados (principal) y representantes (agente) es central en las interacciones en un contexto de vulnerabilidad financiera regional.

En el contexto de vulnerabilidad financiera se revela la asimetría de información entre los ciudadanos y las elites partidarias gobernantes. La sofisticación técnica de la información disponible es un obstáculo para evaluar los efectos de las decisiones adoptadas por los representantes. El costo de acceder a la información impide evaluar lo adecuado de las decisiones adoptadas.

Las cuatro dimensiones seleccionadas de los partidos gobernantes, el poder institucional, las preferencias partidarias, el capital social y la estructura en la toma de decisiones son condicionadas por la subordinación al régimen financiero internacional, e incrementa la heterogeneidad interna de los partidos gobernantes. El aumento de la heterogeneidad interna de los partidos políticos gobernantes es un fenómeno a explicar o variable dependiente.

Relacionando las dos categorías adoptadas la hipótesis propuesta en el marco del nuevo institucionalismo y que orientará investigaciones empíricas posteriores es la siguiente: la vulnerabilidad financiera latinoamericana (variable explicativa) y la heterogeneidad interna de los partidos políticos gobernantes (variable dependiente) se encuentran asociadas de manera tal que al agudizarse la primera se incrementa la segunda.

SÍNTESIS FINAL.

El regionalismo latinoamericano actual como proyecto político-estratégico surge en contraposición al regionalismo económico- comercial, ambos activados por un contexto internacional cambiante. Este contexto internacional es producto de la formación de mercados globales que requieren nuevas formas de gobernabilidad⁵frente a la pérdida de poder de los Estados nacionales y a la ausencia de un centro de dominación a escala mundial⁴. La región se propone como una forma política intermedia entre los límites territoriales de la jurisdicción estatal que la vuelven ineficaz para la regulación de los flujos económicos y la falta de una Organización Internacional que logre legitimidad a escala global (Hettne, 2002; Bizzozero, 2011).

Las nuevas formas impulsadas por los gobiernos latinoamericanos en el presente siglo otorgan primacía a la agenda política y una menor atención a la agenda económica y comercial. En la construcción de esta agenda regional intervienen los partidos políticos gobernantes como actores centrales de las democracias y como legitimadores del proceso de integración.

En este contexto del regionalismo latinoamericano en el siglo XXI, ejemplificado por las iniciativas del ALBA, la UNASUR y la CELAC, propongo el estudio de la subordinación regional orientada por el nuevo institucionalismo desarrollado por la Ciencia Política actual. Dentro de este amplio enfoque teórico he seleccionado dos conceptos, vulnerabilidad regional como relación asimétrica de poder y heterogeneidad interna de los partidos políticos gobernantes, en sus dimensiones de poder institucional, preferencias, capital social y estructura de la toma de decisiones, para abordar el impacto de la subordinación regional en la política interna de los Estados latinoamericanos.

Los conceptos seleccionados y la hipotética relación propuesta entre ambos, a mayor vulnerabilidad externa mayor heterogeneidad interna de los partidos gobernantes, pueden contribuir al análisis de las estrategias de los partidos políticos gobernantes como constructores de la región en un contexto de vulnerabilidad financiera con el propósito de lograr mejorar la situación de la región en un contexto multipolar.

⁵ La experiencia del G-20 en el contexto de la crisis subprime ilustra la ausencia de una unidad de dominación a escala internacional que pueda resolver las crisis financieras que impactan en la producción económica.

REFERENCIAS

ABAL MEDINA, Juan Manuel (compilador). **Evaluando el desempeño democrático de las instituciones políticas argentinas**. Buenos Aires: Prometeo libros.

BIZZOZERO, Lincoln. **América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada**. Revista Brasileira de Política Internacional, Año 54, Nro. 1, 29- 43. 2011

CARDOSO, Fernando y FALETTO, Enzo. **Dependencia y desarrollo en América Latina**. Buenos Aires: SXXI Argentina Editores, SA, 1975.

CAVAROZZI, Marcelo. **El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina**. Rosario-Argentina: Homo Sapiens Ediciones. 1996

CAVAROZZI, Marcelo y GARRETÓN, Manuel (coords). **América Latina en el siglo XXI: hacia una nueva matriz sociopolítica**. Santiago de Chile: Lom Ediciones, Trad: Oscar Luis Molina, 2004.

DOS SANTOS, Theotonio. **Imperialismo y dependencia**. Republica Bolivariana de Venezuela: Fundación Biblioteca Ayacucho, (1978) 2011.

DOS SANTOS, Theotonio. **La teoría de la dependencia: un balance histórico y teórico, en Los retos de la globalización**. Ensayo en homenaje a Theotonio Dos Santos, F. López Segrera (ed.), Caracas, Venezuela: UNESCO. 1998

FAJNZYLBER, Fernando. **La industrialización trunca de América Latina, en Una visión renovadora del desarrollo de América Latina**, Santiago de Chile: CEPAL, 2006. 1983

FAJNZYLBER, Fernando. **Transformación productiva con equidad**. La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los 90, en Una visión renovadora del desarrollo de América Latina, Santiago de Chile: CEPAL, (1990) 2006.

FURTADO, Celso. **Desarrollo y Subdesarrollo**. Buenos Aires: Eudeba, Trad.: Ana O´Neill, (1961) 1972.

_____ El capitalismo global, México: FCE. 1998

GARCÍA CANCLINI, Néstor. **Latinoamericanos buscando un lugar en este siglo**. Buenos Aires: Paidós. 2002

HALL, Peter y TAYLOR, Rosemary. **Political Science and the Three New Institutionalism**, Political Studies, XLIV, 936-957. 1996

HETTNE, Bjorn. **El nuevo regionalismo y el retorno a lo político**. Comercio Exterior, Vol 52, Nro. 11, 954- 962. 2002

KEOHANE, Robert y NYE, Joseph. **Poder e Interdependencia**. La política mundial en transición. Buenos Aires, GEL, (1977) 1988.

KEOHANE, Robert. **The Demand for International Regimes, International Organization**, Vol. 36, Nro. 2, 325- 355. 1982

KEOHANE, Robert and OSTROM, Elinor. **Local Commons and Global Interdependence. Heterogeneity and Cooperation in Two Domains**. London: SAGE Publications. 1995

KRASNER, Stephen. **Globalización y soberanía**, en Teubner, G., Sassen, S. y Krasner, K , Valdivia, L. (comp.). Estado, Soberanía y Globalización. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana- Insitudo Pensar, 2010. Traducción: C. Morales de Setién Ravina y L. Valdivia. (1999).

MILNER Helen, y KEOHANE, Robert. **Internationalization and Domestic Politics**. USA: Cambridge University Press. Edited by Robert Keohane y Helen Milner. 1996

PINEDA, Ramón, PÉREZ-CALDENTEY, Emilio y TITELMAN, David. **The current financial crisis: Old wine in new goatskins or is this time different for Latin American?** Santiago-Chile: ECLAC. (2009)

RIBEIRO, Darcy. **El proceso civilizatorio: de la revolución agrícola a la termonuclear**. Buenos Aires: CEAL, Trad: Julio Rosiello. 1968

RIBEIRO, Darcy. **Las Américas y la civilización**. Proceso de formación y causas del desarrollo desigual de los pueblos americanos. Venezuela: Biblioteca Ayacucho. 1992

PREBISCH, Raúl. **Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano**, México: FCE. 1963
_____ Hacia una teoría de la transformación. Revista de la CEPAL, Nro. 96, Santiago de Chile, 27- 73. 2008

SUNKEL, Osvaldo y PAZ, Pedro. **El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo**. México: SXXI Editores, ILPES, (1970) 1999.

SUNKEL, Osvaldo. **En busca del desarrollo perdido, en Repensar la teoría del desarrollo: Homenaje a Celso Furtado**, Vidal, G. y Guillén R, A. (comps), CLACSO. 2007

THELEN, Kate. **Historical Institutionalism in Comparative Politics**. Annual Review of Political Science, Volume 2, 369-404. 1999

WEICHERT, Michael, et al. Dialogues. **Ownership for Regional Cooperation in the Western Balkan Countries**, Germany: Friedrich Ebert Stiftung. 2009.