



VOL: AÑO 7, NUMERO 19

FECHA: MAYO-AGOSTO 1992

TEMA: DEMOCRACIA Y NEOLIBERALISMO: Perspectivas desde América Latina

TITULO: **Hacia un nuevo orden estatal en América Latina: Veinte tesis sociopolíticas y un corolario, de Fernando Calderón y Mario R. Dos Santos [\*]**

AUTOR: *Griselda Martínez Vázquez [\*\*]*

SECCION: Reseñas

## TEXTO

El contexto de caos económico, político y social en el que se encuentra América Latina exige a las ciencias sociales el máximo esfuerzo para proyectar los escenarios futuros y poder así incidir en el rumbo de esas naciones. En ese sentido, Fernando Calderón (sociólogo, Secretario Ejecutivo de CLACSO) y Mario R. Dos Santos (filósofo, Coordinador del proyecto PNUD-UNESCO-CLACSO) reúnen en este trabajo veinte tesis de los estudiosos de la temática latinoamericana que han sido las más representativas en la tarea de aprender la especificidad de cada proceso económico-social y cultural de la región. Las veinte tesis, que resumiremos más adelante, vienen acompañadas de un corolario y de comentarios personales al respecto, que un grupo de prestigiados funcionarios públicos, políticos e intelectuales hacen desde una posición en la que la experiencia cotidiana en la realidad latinoamericana resulta el mejor aval para considerar sus puntos de vista. [1]

Además, los autores incluyen comentarios de prestigiados investigadores sobre América Latina tales como A. Foxley, F. H. Cardoso, E. Faletto y A. Touraine.

Tesis 1. En la reestructuración de la economía mundial y en su incidencia sobre la región hay un alto componente socio-político y no meramente económico, pues es falsa la derivación mecánica "crisis ajuste estructural". Es decir, que los ajustes a las economías latinoamericanas han de entenderse conforme las estrategias socio-políticas para desarticular las acciones colectivas, que a final de cuentas resultan ineficaces en la defensa de nuestras sociedades. De tal manera que el resultado de las medidas de ajuste tengan un efecto diferenciado entre los diversos actores sociales.

Tesis 2. La reestructuración de la economía mundial implica una inevitable reinserción en ella de los latinoamericanos. Tal reinserción puede ser devastadora si se da a través del mero incremento de la capacidad exportadora a costa de la desorganización de la matriz productiva interna. Para volverla fecunda, el Estado y los actores sociopolíticos deben combinar un necesario incremento de las exportaciones con una endogeneización del desarrollo. Esta tesis apunta al problema del desarrollo económico de las naciones latinoamericanas en el contexto de una relación de intercambio internacional, en el que el Estado racionaliza sus políticas para hacer más eficiente su articulación a la economía externa. Para ello ha de considerar una política de concertación que minimice los costos sociales de los ajustes, que pueden provocar, por ejemplo, la eliminación selectiva de los subsidios tanto al sector privado como al público.

Tesis 3. En América Latina se acaba el ciclo de un patrón estatal organizador del desarrollo. Esto implica un desplazamiento del núcleo de decisiones hacia el conjunto del sistema político en un particularismo corporativo o de grupos de interés en la toma de decisiones o, al contrario, en una capacidad de los actores socio-políticos para resumir tareas globales (es decir nacionales). Esta tesis se refiere al agotamiento del modelo de desarrollo basado en la intervención económica del Estado, que trajo como consecuencia la presencia de una burocracia paternalista y autoritaria que ha caracterizado a las naciones latinoamericanas en este siglo. La crisis que ha generado tal agotamiento, en todos los ámbitos de la vida social, exige la emergencia y/o fortalecimiento de las instituciones que garanticen la reproducción de la democracia. Este es, sin duda, el requerimiento básico para que se haga posible el esperado tránsito a la democracia.

Tesis 4. El nuevo ciclo histórico se caracteriza por la conjugación de un proceso de democratización del régimen político que tiende a ser políticamente incluyente y un proceso de modernización del Estado que tiende a ser socialmente excluyente. Sin embargo, la democratización y la modernización del Estado son susceptibles de reforzarse entre sí y de ello depende la salida de la crisis. Es decir, que el éxito del Estado para impulsar el desarrollo de estas naciones depende de la capacidad de incorporar a la sociedad en la toma de decisiones, de la capacidad que se tenga para impulsar el proceso de democratización. De tal manera que no se contemple la modernización del Estado, la modernización estructural, excluyendo o postergando la democracia. La modernización económica tendrá que avanzar simultáneamente a la modernización política, sin la cual el Estado carecería de la legitimidad para impulsar el cambio.

Tesis 5. Si los gobiernos y otros actores sociopolíticos buscan democratización sin modernización del Estado se generará ingobernabilidad. Si los gobiernos privilegian una modernización del Estado orientada mecánicamente por el objetivo de reducir el gasto público, pueden llegar a desnaturalizar el régimen democrático. Aunque el postulado de esta tesis pueda ser cuestionable dado que el proceso de democratización queda supeditado al saneamiento de la economía, los autores señalan, considerando la experiencia concreta de América Latina, que los errores de la política económica, fundamentalmente la fiscal, provocan problemas de ingobernabilidad cuando la sociedad ha asumido una actitud democrática. La libertad política hace de la crisis económica, reflejada en la ampliación de la extrema pobreza y la marginación socio-cultural, un terreno fangoso que dificulta la tarea de modernización del Estado.

Tesis 6. Si los actores sociopolíticos principales no optan por defender sus intereses dentro de la institucionalidad democrática, no hay democracia. La carencia de instituciones democratizadoras cuestionan el Estado de derecho que caracteriza a las sociedades modernas; en ese sentido, la tradicional violencia que impera en la mayor parte de las sociedades latinoamericanas desde finales de los años sesenta opera a partir de la carencia de instituciones que garanticen el diálogo plural que caracteriza a las sociedades democráticas. Los requerimientos de una sociedad democrática plantean el acatamiento de las reglas que regulen el sistema político en el que se insertan los diferentes actores sociales.

Tesis 7. La descentralización territorial, municipal y regional, es un campo de conflicto en gestación que evidencia las diferentes tensiones e incertidumbres de las políticas de procesos de modernización del Estado y de democratización... Si predominan políticas que se orientan a una reducción unilateral del gasto de la administración central, a fragmentar demandas y a segmentar los conflictos locales, a manipular el voto o, en el caso extremo, a la pura contrainsurgencia militar, los resultados serán procesos de modernización excluyentes y democracias locales frágiles que no redundan en desarrollo económico y que inclusive posibilitan o mantienen el caos político y social. Es decir, que el

proceso de democratización y las políticas de ajuste que pretendieron solucionar la crisis económica en los años ochenta modificaron el carácter del Estado interventor-centralizador del modelo de acumulación del período posbélico; de esta manera se potencializó la tendencia en América Latina hacia la descentralización política. El problema radica en que no existe una correlación entre la descentralización, que normalmente se asocia a la planificación urbana, y el proceso de democratización, que ha de entenderse como la participación de la sociedad en la toma de decisiones. La descentralización es tomada por el Estado como bandera de la democratización, cuando en realidad ha dado la pauta a la recentralización del poder.

Tesis 8. Las políticas de ajuste impulsadas por actores externos pretenden combinar el ajuste estructural y el proceso de democratización, aunque está demostrado por la experiencia latinoamericana que la política de ajuste de los años setenta y ochenta ha desatado la inestabilidad política. Ello justamente prueba que el ajuste económico subordina al "ajuste" con democracia. Esta situación se da en un marco de relación entre el Primer Mundo y nuestras naciones, en el que normalmente las potencias occidentales "promueven" la democracia en todo el orbe. Para el caso específico de América Latina es evidente que los Estados Unidos marcan la pauta en la política de ajuste estructural y en el proceso de democratización que siempre van relacionados con la estrategia de seguridad nacional de esa potencia.

Tesis 9. Una política de ajuste estructural que busca una solución parcial a la crisis económica (reequilibrar la balanza de pagos del sector externo en el corto plazo) sólo desequilibrará la economía interna, provocando el alejamiento de la gobernabilidad progresiva. Esta tesis se refiere al alto costo social que significa el disminuir la demanda interna soslayando la reactivación y el crecimiento del mercado interno del que seguramente se beneficiarían grandes capas de las sociedades latinoamericanas.

Tesis 10. En un contexto de globalización de las economías y específicamente en el caso de los ajustes estructurales de las economías latinoamericanas, se va delegando a las fuerzas del mercado la responsabilidad de organizar al conjunto de la sociedad y a los sistemas políticos. Es decir, que si antes era el Estado el rector fundamental de la trayectoria de las sociedades latinoamericanas, el ajuste comienza, prácticamente, por restringir la capacidad financiera que le concedía ese "derecho". La política de ajuste comienza por el factor fundamental que representa el adelgazamiento del Estado; el ajuste fiscal se toma en la punta de lanza del proceso de modernización; poco a poco, el Estado se va retirando de la economía y al mismo tiempo las sociedades de América Latina van quedando a disposición de las necesidades del mercado.

Tesis 11. Las políticas de ajuste que se han experimentado en Latinoamérica han tendido más al control de la deuda externa que a promover una tasa estable y significativamente creciente de desarrollo económico, en la medida en que las políticas de ajuste estructural son negociadas por los organismos financieros internacionales, bancos privados acreedores, élites empresariales y tecnocracias; actores que generalmente confunden cualquier ajuste con modernización y reconversión económica. Las inversiones que promueven esas políticas en las que se privilegia a los sectores empresariales no cubren las áreas de las que se retira el Estado, ni mucho menos atacan las imperfecciones de los mercados latinoamericanos.

Tesis 12. Los actores socio-políticos que habrían de ser la base para la reconversión económica y el ajuste estructural son desestructurados de antemano. Es decir, que al avance de la modernización de las sociedades latinoamericanas los impulsores de las políticas de ajuste van "extirpando" las demandas de clase que se anteponen al nuevo proyecto de nación. El corporativismo que caracterizó a los modelos "populistas" entra en

crisis: los movimientos sociales se van fraccionando, la acción colectiva tiende a oscilar entre el comunitarismo de base, el clientelismo y la confrontación.

Tesis 13. La existencia de límites en la racionalización del Estado puede poner en cuestión la racionalidad o coherencia del ajuste, aun en sus propios términos. Esta tesis se refiere a la contradicción existente entre los requerimientos de una política de ajuste y el compromiso político del régimen que la aplica, como puede ser la reforma fiscal requerida por el proyecto de modernización pero confrontada por las representaciones empresariales, los recortes de personal en la administración pública, etc.

Tesis 14. Los Estados latinoamericanos pueden ser despojados de sus anteriores funciones societales; la recuperación de su acción estatal está sujeta a su capacidad de regular a la sociedad en las nuevas condiciones que impone la liberación del mercado. Esta tesis se refiere a que el Estado, en la medida en que se retira del mercado, pierde la capacidad reguladora societal que en última instancia le garantiza su legitimación. De ahí que sea plausible un escenario en el que el Estado no cumpla con las nuevas funciones que exige una reconversión exitosa; por tanto, se puede prever que el Estado enfrentará problemas de legitimidad.

Tesis 15. Las políticas que promovían la cultura nacional se encuentran en franco declive, al mismo tiempo que se da un proceso de internacionalización de la cultura en la que el rasgo fundamental es la segmentación de los mercados culturales. Una cultura distintiva para la población de altos ingresos y una cultura homogénea para el resto de la sociedad. Este proceso de reconfiguración de las culturas nacionales se da en el marco de la globalización (internacionalización) de las economías en las que va predominando el uso de alta tecnología en la utilización de los medios de comunicación. El Estado conserva los ámbitos más tradicionales de la cultura mientras se va dejando en manos de la iniciativa privada las áreas de la comunicación más dinámicas y de mayor incidencia en la cultura.

Tesis 16. La economía latinoamericana en el contexto de la reestructuración de las economías, experimenta altos grados de incertidumbre y dependencia. Nuestras economías están inevitablemente ligadas a las posibilidades de éxito de las economías globalizadas. Es decir, que en un contexto de apertura económica, de vertir las economías locales "hacia afuera", la capacidad de las áreas exportadoras que supuestamente restituirán el equilibrio de nuestras economías quedarán supeditadas a los requerimientos de importación de las economías centrales. De tal manera que una recesión afectará negativamente a las economías latinoamericanas que crearon expectativas a partir de integrarse a una región económica.

Tesis 17. Un primer escenario socio-político a mediano plazo es de caos societal, donde uno de los rasgos principales es la desagregación extrema y anómica de conflictos y la desestructuración estatal. Siguiendo la línea de incertidumbre hacia el futuro, esta tesis se sostiene en la lógica contradictoria entre la política de ajuste y la movilización social. El malestar causado por la modernización de nuestras sociedades que privilegia la salud del mercado va provocando la protesta en contra de las nuevas políticas; esta circunstancia conduce en muchos de los casos latinoamericanos a situaciones de ingobernabilidad.

Tesis 18. Un segundo escenario es el de una modernización donde el Estado, al racionalizarse, busca asociarse con los sectores empresariales más concentrados y combina la cooptación social y la coacción política, reiterando ajustes de corto plazo. Este escenario también implicará un alto conflicto social y probables rupturas y/o retrocesos democráticos. Esta tesis apunta al fenómeno en que los sectores empresariales más concentrados y relacionados con el sector externo, la tecnocracia con una visión neoliberal de la sociedad, dominan la toma de decisiones. Se trata de una modernización

centrífuga en la que la acción estatal se orienta hacia el sector externo sin efectos multiplicadores internos, y por tanto, sin importar el efecto en la trama social. Esta situación reflejaría el fortalecimiento de la figura presidencial como organizador, distribuidor e impulsor de los procesos políticos.

Tesis 19. Otro escenario posible es el que contextualiza un proceso de dualización societal en el que el Estado recupera capacidad de regulación y de negociación frente a las élites empresariales, viabilizando los procesos de reconversión económica y optimando la cooptación social. En un escenario de este tipo las posibilidades de estabilidad política serían mucho mayores. Esta tesis está respaldada por la propuesta que sostiene que la modernización de las sociedades latinoamericanas, la racionalización del proceso, se ha de dar a partir de la relación recíproca de los actores.

Referido al caso de las élites empresariales, el rol protagónico que se les asigna en el nuevo modelo de acumulación no ha de justificar que el crecimiento económico sólo cumpla con la autosatisfacción de sus necesidades. Los empresarios tendrían que interactuar con otros actores sociales y con el mismo Estado.

Tesis 20. El cuarto escenario posible, poco posible, es el de una modernización concertada. Aquí, el Estado ha recuperado su papel como regulador clave del desarrollo, al apoyarse en un régimen democrático que revaloriza su representatividad social. Precisamente, las pocas posibilidades que tiene de concretarse este escenario radica en que la tendencia excluyente del proceso de modernización necesitaría revertirse, incluyendo en las decisiones por adoptar las demandas políticas y sociales del conjunto de la sociedad. Mediante tal estrategia se garantizaría la representatividad política y la social, solventando los problemas de legitimidad y de ingobernabilidad. La estrategia estaría determinada por la convocatoria de pactos sociales en los que se fuera incorporando paulatinamente a todos los actores sociales.

#### Corolario

Para los autores, el desafío para América Latina consiste en que "El fin de un ciclo histórico tiene un costo social más alto que el comienzo de otro. Es urgente innovar integralmente y lo más rápidamente posible, pero potenciando a los actores políticos y a los actores sociales autónomos como únicos garantes de un desarrollo y una democracia estables" (p. 55). [2]

Respecto al nuevo orden estatal en América Latina, Fernando Henrique Cardoso (senador nacional de Brasil, dirigente del Partido Demócrata Brasileño, sociólogo) considera que los ajustes a realizar en las sociedades latinoamericanas tienen que ser producto de las decisiones de los principales actores internos. En ese sentido si se pretende observar la fuente, el poder para aplicar el nuevo proyecto de ajuste estructural es necesario identificar que: "...lo estatal aparece no rindiendo cuentas a nadie, y obedeciendo a una burocracia; de hecho, lo que ocurre es que lo estatal aquí obedece no solamente a la burocracia sino a los intereses privados que están enquistados en el Estado... la vinculación entre intereses privados y estatales disfrazaban decisiones que de hecho eran privadas, aunque aparecieran como estatales. Y cuando se hacen críticas a esta situación, se critica al sector estatal y no al privado, saltándose sobre lo principal que es lo público, o sea, cómo se rinde cuentas a la sociedad sobre el por qué de la decisión tomada, creo que ese es el meollo de la cuestión". (p. 131)

Para Alejandro Foxley (economista, ministro de Hacienda en Chile) el período de recomposición por el que atraviesa América Latina se caracteriza por una fuerte disminución del papel del Estado, situación que produjo la incapacidad estatal para

ejercer la política pública en un contexto de franco declive de los salarios. Es decir, que en general el grueso de las sociedades latinoamericanas sufre un fuerte deterioro en su nivel de vida.

Refiriéndose particularmente al caso de Chile, Foxley afirma que el proceso de modernización excluyó a las masas del beneficio de esa evolución. Más aún el proceso de modernización coincide de manera inversa con el beneficio social. El problema del ajuste estructural se refleja en el desequilibrio provocado en la economía interna que apenas comienza a adaptarse a las condiciones de la internacionalización de la economía. En ese sentido, la siguiente etapa del proceso de modernización ha de contemplar amplios programas que eleven el nivel de vida del grueso de la población latinoamericana.

Para Enzo Faletto (sociólogo, investigador de la CEPAL en Chile) si la democratización de las sociedades latinoamericanas no va acompañada por la modernización del Estado, el resultado inevitable es la ingobernabilidad. Pero, si al revés, se moderniza el Estado sin la inclusión de la política lo que se obtendrá es la desarticulación del régimen democrático. Por lo que toca al ajuste estructural, la expansión generada por esta política económica tendrá que reflejarse en una redistribución de la riqueza que posibilite el mejoramiento del nivel de vida social en el corto plazo. Es decir, que en el contexto actual la integración nacional ha de estar avalada por la participación ciudadana en el campo de la economía y en el de la política.

Alain Touraine (sociólogo, profesor de la Escuela de Altos Estudios de Ciencias Sociales de Francia) considera que la problemática de América Latina fue tratada por los autores y sus invitados con un predominio del contexto económico internacional; en su óptica el enfoque ha de ser predominantemente político. Para este autor lo que se puede desprender de la discusión de las veinte tesis presentadas es que las soluciones a la problemática latinoamericana son diversas y de diferentes naturalezas; por lo que es evidentemente recomendable que los países sigan por diferentes caminos para solventar su crisis fundamentalmente política.

Para Touraine "el caos es la crisis del antiguo modelo político transformada en crisis general en tanto no es sustituido por otro modelo político" (p. 158). Es decir, que el caos en América Latina está determinado por la falta de un modelo que sustituya al que ya se ha agotado. No se ha creado el modelo sustituto y en su lugar sobreviene una lógica del mercado desde fuera que no responde a la alta movilidad social del modelo anterior. Para él, aceptar el libre juego de las leyes del mercado es aceptar la destrucción de la vida administrativa del Estado, de la vida política y social. La solución que propone Touraine toma como base la conformación de un sistema en el que los actores "coexistan" pacíficamente; esto conduciría a la instalación de un régimen democrático en el que al Estado le quede la responsabilidad de garantizar la reproducción del sistema de actores sociales y la creación de una verdadera conciencia nacional. La primera política que se ha de tomar para procurar un sistema equitativo es que los empresarios paguen los suficientes impuestos para asegurar la redistribución de los ingresos. El factor prioritario tendría que ser la elevación del nivel de vida del grueso de la población: educación, vivienda, salud, recreación, etcétera, que a su vez fungiría como elemento de cohesión social.

Así, con los comentarios de cuatro prestigiados especialistas en la materia latinoamericana (Cardoso, Foxley, Faletto y Touraine) los autores cierran uno de los trabajos más ricos, por la visión global presentada, que se han publicado últimamente sobre la problemática actual sobre América Latina. Calderón y Dos Santos lanzan veinte tesis y un corolario sobre el tema que se tendrán que discutir conforme avance el proceso latinoamericano. La discusión queda abierta al finalizar el siglo XX.

CITAS:

[\*] (1991). CLACSO-FCE, Santiago de Chile, 166 pp.

[\*\*] Programa Interdisciplinario sobre Estudios de la Mujer del Colmex.

[1] Ante la imposibilidad de presentar de manera esquemática los comentarios de todos estos personajes, tan sólo me restringiré a nombrar a cada uno de los invitados ante los cuales los autores presentaron las veinte tesis sobre el nuevo orden latinoamericano. Entre ellos tenemos a: Antonio Aranibar (Diputado Nacional de Bolivia, dirigente de Bolivia Libre, excandidato a la Presidencia por Izquierda Unida); Raúl Baca Carbo (Ministro de Bienestar Social del Ecuador, expresidente de la Cámara de Senadores, dirigente de Izquierda Democrática, abogado); Mario Agustín Basave (miembro del Comité Ejecutivo del Partido Revolucionario Institucional de México); Jordi Borja (Teniente Alcalde del Ayuntamiento de Barcelona, España); Francisco Borja Ceballos (periodista del diario hoy, Ecuador); Antonio Cafiero (Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Presidente del Partido Demócrata Brasileño, sociólogo); Domingo Cavallo (ministro de Relaciones Exteriores y Culto de la Argentina); Alberto Curiel (Diputado Nacional del Uruguay, dirigente del Frente Amplio, economista); Francisco Delich (Rector de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina; exrector de la Universidad de Buenos Aires, dirigente de la Unión Cívica Radical, sociólogo); Oscar Eid (asesor del Presidente de Bolivia, Jaime Paz Zamora, Presidente del Movimiento de Izquierda Revolucionaria Nueva Mayoría), Elio Fallas (Ministro de Planificación de Costa Rica, dirigente del Partido Demócrata Cristiano, exfuncionario del Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola "IICA"); Tercio Ferras (secretario del ministro de Justicia de Brasil, relator de la Asamblea Constituyente de 1989, abogado); Néstor García Canclini (Coordinador de la División de Estudios Superiores del Instituto Nacional de Antropología e Historia de México, antropólogo); Elizabeth Jelin (investigadora del Centro de Estudios de Estado y Sociedad de Argentina, socióloga); Zarco Lufsic (jefe de gabinete de la Secretaría de la Presidencia de Chile, dirigente del Partido Demócrata Cristiano); Trino Marqués (Director del Despacho de la Comisión Pro Reforma del Estado de Venezuela, dirigente del Partido Acción Democrática); Porfirio Muñoz Ledo (Senador Nacional de México, dirigente del Frente Democrático, politólogo); Andrés Pascal Allende (dirigente del Movimiento de Izquierda Revolucionaria de Chile, sociólogo); Henry Pease García (excandidato a la Presidencia del Perú por Izquierda Unida, exteniente Alcalde de la ciudad de Lima, politólogo); Leopoldo Puchi (Senador Nacional de Venezuela, dirigente del Movimiento de la Realidad Puertorriqueña); Ennio Rodríguez (Director del Programa Desarrollo Económico del Partido Liberación Nacional de Costa Rica); Jorge Schvarzer (Director del Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración de Argentina, economista); Mario Solórzano (secretario general del Partido Socialista Democrático de Guatemala, excandidato a la Presidencia por el Partido Socialista, politólogo).

[2] Después de la presentación de la 20 tesis y el corolario se presenta una argumentación empírica para cada una de éstas, posteriormente se condensan los comentarios más significativos que los invitados de los autores hicieron a la presentación de las tesis (parte que por cuestiones de espacio me veo obligada a omitir).