

4. DOCUMENTOS

REPENSANDO LAS TEORIAS DEL DESARROLLO EN AMERICA LATINA: ¿UN ENFOQUE RELACIONAL?

Eduardo Feldman y Mary Alice McCarthy(*)

INTRODUCCION

Los días 12 y 13 de marzo de 1993 en Chapel Hill (Carolina del Norte), un grupo de estudiosos procedentes tanto de América del Norte como de Latinoamérica llevaron a cabo un esfuerzo por «repensar las teorías del desarrollo» y su aplicación en América Latina. La conferencia, organizada por Marcelo Cavarozzi, Peter Cleaves, Manuel Antonio Garretón, Gary Gereffi, Jonathan Hartlyn y Julio Labastida, fue patrocinada por el Programa de Estudios Latinoamericanos de las Universidades de Duke y Carolina del Norte, FLACSO-México, FLACSO-Chile y la Universidad de Texas en Austin. Los fondos fueron aportados por el Centro Norte-Sur de la Universidad de Miami, por la Fundación W. Mellon y por AIETI (España).

La principal premisa de la Conferencia fue que América Latina se encuentra en el umbral de una época de transición, aunque los procesos de cambio en los distintos países están lejos de ser uniformes. Las principales tendencias fueron descritas por Marcelo Cavarozzi:

1. Transformaciones sociales: se pueden identificar cambios significativos en el patrón de organización en América Latina. El colapso del modelo sociopolítico «estadocéntrico» ha provocado enormes transformaciones en las estructuras sociales y económicas de la región, las cuales, a su vez, han debilitado las bases de los actores sociales y políticos tradicionales. Simultáneamente, se manifiestan procesos de reestructuración que están generando nuevas identidades colectivas y movimientos sociales.

2. Globalización: la vinculación de los países latinoamericanos con la economía global está generando importantes cambios en la política interna y en la estructura económica, además de que los sectores de exportación se han convertido en el motor del crecimiento económico. Las transformaciones en la economía global han reducido drásticamente la viabilidad de modelos de

desarrollo autárquicos; y la mercantilización e internacionalización de las economías de América Latina ha disminuido significativamente la esfera de acción estatal.

3. El Estado: el poder relativo del Estado está variando significativamente, al mismo tiempo que los individuos y los grupos previamente bajo control estatal han aumentado su autonomía. Por otro lado, la prolongada crisis fiscal ha debilitado el poder de infraestructura del Estado tanto como su capacidad para hacer cumplir la ley. Paralelamente, se ha reducido la habilidad del Estado para presentarse a sí mismo como expresión de la solidaridad colectiva.

4. Gobierno democrático: los mecanismos democráticos se han convertido en los predominantes. De todas formas, a pesar de la revalorización de la democracia en América Latina tanto por parte de las élites como de las masas, estos mecanismos parecen haber perdido mucha de su relevancia para resolver los conflictos sociales y económicos. Procesos de liberalización del mercado y reforma del sector público están reforzando una creciente autonomía entre las esferas políticas y económicas, reduciendo la habilidad de los gobiernos democráticos para legitimar su papel a través de políticas redistributivas.

El objetivo de la Conferencia fue examinar estas tendencias, fundamentales aunque contradictorias, y establecer los posibles vínculos entre ellas en un esfuerzo por forjar nuevas vías para entender estos países. En contraste con el pasado, la posibilidad de establecer un paradigma único para entender la política latinoamericana se ha considerado improbable, dándose un mayor énfasis a las teorías del desarrollo de alcance medio.

TRANSFORMACIONES SOCIALES

Las ponencias y discusiones en torno a las transformaciones sociales examinaron tanto los procesos de cambio a nivel micro en los principios de organización en las sociedades latinoamericanas como aquellos más específicos en

(*) Estudiantes de Doctorado en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Carolina del Norte, en Chapel Hill.

las estructuras sociales y económicas. Alain Touraine y Manuel Antonio Garretón señalaron la naturaleza del modelo sociopolítico de la postoligarquía al que aquí nos referiremos como el modelo estado-céntrico (1). Los autores identificaron las principales características del modelo, así como su colapso en la década de los 80. Alvaro Díaz y Renato Boschi analizaron los procesos de conversión económica que actualmente se dan en muchos de los países de la región, así como los cambios en las estructuras sociales y en la composición y orientación de los principales actores sociales.

El «modelo estadocéntrico»

El «modelo estadocéntrico» ha sido conceptualizado por los autores como un modelo sociopolítico que ha prevalecido en los países más grandes y más industrializados de la región desde la década de 1930 hasta la de 1980. La base material de este modelo ha sido el proteccionismo, la industrialización por sustitución de importaciones y el Estado como agente central de la redistribución y el desarrollo. Las empresas privadas han desempeñado un papel relativamente menor en tanto que el Estado ha provisto y dirigido la mayoría de las inversiones. Aunque el modelo presenta obvias deficiencias, tanto Touraine como Garretón señalaron que tuvo éxito al producir un crecimiento económico moderado dentro de un contexto de relativa democratización. Como Touraine enfatizó, el porcentaje de crecimiento para el continente de 1930 a 1980 fue más alto que en Europa Occidental o América del Norte.

Para Touraine, la característica central del modelo del «nacional-populismo» fue la subordinación de las actividades económicas a metas políticas. Garretón identificó el régimen político asociado con el modelo como un «Estado de compromiso». Estos eran regímenes democráticos o populistas contruidos sobre una coalición interclasista de grupos del sector moderno y urbano. En particular, estos sistemas se asociaron a un alto nivel de participación económica, política y cultural de la clase media, que fue la principal beneficiaria de las políticas distributivas del Estado. Sin embargo, como señaló Touraine, el modelo se basó también en la exclusión sistemática de ciertos sectores sociales que no podían ser incorporados en el sector modernizado por la debilidad de sus actividades productivas.

La característica más relevante de estos modelos es su capacidad para proporcionar una lógica unificadora a través de la cual las esferas sociales, políticas y económicas de la sociedad se conectan y complementan entre sí. En especial, Garretón se refirió a tres tipos de fusión que emergen del modelo estadocéntrico. El primero es la fusión del Estado, el sistema de representación y la sociedad civil, dado que ninguno de ellos opera autónomamente y uno viene a dominar a los otros dos. Por ejemplo, en el caso de Chile, el sistema de partidos domina al Estado y a la sociedad civil,

mientras que el Estado desempeña un papel predominante similar sobre la sociedad y el sistema de representación en Brasil. Segundo, señaló la fusión entre los «fenómenos estructurales de industrialización», las «dinámicas culturales de dominación» y el proceso político de construcción de Estados-nacionales independientes. Finalmente, citó las fusiones de los principios de nación, Estado y pueblo, que fueron particularmente evidentes en los movimientos populistas de la región (2).

Garretón también identificó una dimensión «cultural» común a los modelos estadocéntricos. Específicamente, señaló el predominio de ideologías teleológicas y estructural-deterministas en las cuales un único proceso (industrialización, conflicto de clase, acumulación) y un único actor histórico (los militares, los pobres, los empresarios) conducen a sus respectivas sociedades a algún fin último. Argumentó Garretón que el «modelo cultural» asociado con esas diferentes ideologías fue una tentativa revolucionaria: el intento de recomponer la sociedad de acuerdo a nuevos principios. De este modo, los regímenes militares «anti-políticos» de los años 60 y 70, y los movimientos revolucionarios e izquierdistas del mismo período, serían las dos caras de una misma moneda. Ambos buscaron desarmarse y destruirse mutuamente como parte de su plan de construir una nueva sociedad y un nuevo orden sociopolítico, produciendo en el fondo ciclos recurrentes de inestabilidad en el régimen.

Colapso del modelo

Garretón y Touraine señalaron las fuentes del colapso en el modelo sociopolítico estadocéntrico. Garretón se centró en las contradicciones internas del modelo, el cual creía, terminaría en una inevitable ruptura. En especial, se refirió a dos contradicciones principales: 1) la combinación del modelo de desarrollo capitalista que requiere altos niveles de acumulación de capital e industrias competitivas que mantengan el crecimiento, con un modelo político que requiere intervención masiva del Estado en la economía con fines fundamentalmente distributivos, y 2) el conflicto entre crecientes niveles de inclusión a través de procesos de democratización social y económica y la desigualdad producida por el desarrollo capitalista dependiente. Estas dos contradicciones generaron, básicamente, un alto nivel de polarización ideológica en estas sociedades que, a su vez, produjeron inestabilidad política.

Touraine enfatizó las variables internas y externas que están detrás de la ruptura del modelo. Argumentó que la puesta en marcha del modelo, que hizo crecer el clientelismo, la corrupción, las débiles estructuras industriales y la desapropiación de gran parte del capital hipotecario extranjero de los años 70 y principios de los 80, desencadenó finalmente la crisis económica de los 80. Sin embargo, Touraine enfatizó que este modelo tuvo un éxito modesto, y que su colapso final se debió, principalmente, a la transforma-

(1) Es importante señalar que no hay consenso ni en la naturaleza o término apropiado para el modelo sociopolítico postoligárquico en América Latina. Touraine se refiere a él como el modelo «nacional-populista» o «voluntarista», mientras que Garretón se refiere a la matriz sociopolítica «clásica» y Cavarozzi utiliza el término «matriz estado-céntrica». En términos de su utilidad, nosotros hemos optado por el término modelo estado-céntrico.

(2) Bill Smith ha sido escéptico con la premisa de que las diferentes esferas de la actividad social fueran conectadas por la lógica unificadora del modelo estadocéntrico. Cuestionó si, dado el contexto de extrema desintegración económica al que se asiste en América Latina, no se estará exagerando el grado de cohesión sociopolítica del pasado.

ción del contexto geopolítico en el cual operó, más que a la obsolescencia inherente como modelo de desarrollo. Específicamente, el colapso de la Unión Soviética y la caída de los gobiernos socialistas han reproducido las políticas «voluntaristas», en las cuales la economía es manipulada para servir principalmente a fines políticos. La penetración de las fuerzas del mercado internacional en las economías domésticas de América Latina ha devuelto la «autonomización del Estado a una red de grupos de presión política ... un prerrequisito [para] el desarrollo económico».

Garretón sostuvo que el colapso del modelo sociopolítico estadocéntrico se ha puesto de manifiesto por la prolongada crisis económica, social y política de la región. En la esfera económica, el agotamiento de la industrialización por sustitución de importaciones y el estancamiento económico de la década de 1980 ha dejado a los países latinoamericanos sin un modelo de desarrollo y les ha forzado a centrarse en temas de ajuste económico y estabilización. Los procesos de desintegración social han sido consecuencia de la pérdida de dinamismo en los sectores públicos e industriales, los cuales han producido niveles crecientes de subempleo y desempleo, creciendo la desigualdad y la inseguridad en el trabajo. Finalmente, la región ha entrado en una crisis política a medida que los proyectos revolucionarios tanto de la derecha como de la izquierda han sido abandonados dado su fracaso.

Tanto Garretón como Touraine enfatizaron, sin embargo, que el proceso de reforma económica actualmente en marcha no constituye un modelo de desarrollo en sí mismo. Políticas de liberalización del mercado y reformas del sector público son simplemente mecanismos a través de los cuales el viejo modelo se está desarticulando. Como señala Garretón, incluso los intentos más radicales de desarticulación fracasan en su intento de producir un nuevo modelo sociopolítico. De acuerdo con Touraine, la construcción con éxito de un nuevo modelo sociopolítico se apoyará en los siguientes tres cambios: 1) la construcción del Estado como un sistema legal, 2) la creación de un espíritu empresarial y 3) la organización de un sistema político y de instrumentos de redistribución económica. Chile aparece como el único país que cumple estos tres requisitos. Sin embargo, tal como señala Garretón, el gobierno militar en Chile tuvo sólo un éxito parcial en sus esfuerzos por recomponer la sociedad chilena. Aunque sí consiguió la moderación de la izquierda y la reorganización de la economía a través de líneas liberales y orientadas hacia la exportación, fracasó en su intento de eliminar completamente los actores políticos tradicionales o en ofrecer un modelo sociopolítico coherente que ocupe el lugar del que se destruyó. Como señalaron Touraine, Garretón y Alvaro Díaz, una sociedad es más que su modelo económico, y el ajuste estructural, por sí mismo, no constituye una opción estable para el futuro.

En suma, Garretón y Touraine concluyeron que América Latina se está incorporando al sistema económico internacional en el cual el mercado internacional es el principal distribuidor de recursos, reduciendo de forma importante la esfera de acción estatal y exigiendo un cambio completo del modelo económico. La separación y autonomización de las

esferas políticas, económicas y sociales de la sociedad se mantiene como la característica definitoria de las nuevas sociedades emergentes en Latinoamérica.

Procesos de reestructuración económica

En el curso de la pasada década, la mayoría de los países de América Latina se han situado en un proceso de reestructuración de sus economías, marcando el colapso final del modelo estadocéntrico. Las políticas de reforma económica se han implantado directamente para transformar el papel del Estado en la economía, liberalizando mercados y promoviendo exportaciones. Centrándose en primer lugar en los casos de mayor éxito en el ajuste económico, Chile y México, Díaz identificó las principales características de la conversión económica que recorren la región:

- 1) **Liberalización del comercio y promoción de las exportaciones:** La década ha asistido a la apertura de las economías latinoamericanas, originalmente a través de la reducción unilateral de las barreras arancelarias y no arancelarias y, cada vez más, como parte de los acuerdos de comercio bilaterales y multilaterales.
- 2) **Privatización de las empresas públicas:** Aunque este proceso está considerablemente más avanzado en algunos países, particularmente México y Chile, alguna reducción en el número de empresas de propiedad estatal es evidente en la mayoría de la región.
- 3) **Reforma fiscal:** Díaz señaló importantes cambios en la naturaleza de la recaudación de ingresos por el Estado. Los impuestos sobre el sector de bienes comerciales han descendido mientras que los Estados han reducido el gasto social y han intentado mejorar la recaudación de otro tipo de impuestos.
- 4) **Cambios en la regulación de precios:** El Estado continúa regulando «los precios estratégicos» incluyendo las tasas de intercambio, tipos de interés, y precios de los servicios básicos mientras desregula precios «no estratégicos».
- 5) **Desarrollo de los mercados de capital:** Díaz se refirió a la desregulación de bancos, fondos de pensiones y otras instituciones financieras. El proceso de desregulación se ha visto facilitado por la diversificación de los instrumentos financieros para formalizar los mercados de capital.
- 6) **Flexibilización de los mercados de trabajo:** La flexibilización de salarios y empleo ha sido llevada a cabo en una gran variedad de formas, pero, fundamentalmente, a través de un debilitamiento de los sindicatos como agente de negociación colectiva (a través de la represión o de cambios en el código laboral) y a través del uso extensivo de técnicas de subcontratación.

De acuerdo con Díaz, el proceso de ajuste económico ha sido posible por los cambios en el modo de la regulación estatal de la economía. En particular, señaló el gran énfasis puesto en la estabilidad macroeconómica por los actores claves en el proceso de toma de decisiones (particularmente con vistas al déficit fiscal y a la inflación) tanto como en la mejora de las capacidades de la administración económica

estatal. El abandono de la política industrial de dirección estatal y la reducción de los gastos públicos han facilitado también el proceso de ajuste económico. Aunque estos cambios han reducido de forma eficiente el tamaño absoluto y el alcance del sector público, Díaz mantuvo que este ajuste con éxito no ha producido Estados más débiles. Al contrario, este «flaco» Estado es más fuerte que su predecesor, a causa de su mayor autonomía con respecto a las presiones políticas que emanan de la sociedad. Este nuevo Estado, todavía no visible en muchos de los países de América Latina, con sus roles productivos y redistributivos limitados, puede operar más independientemente de los poderosos actores sociales y políticos, particularmente de las clases media y trabajadora, mientras simultáneamente va siendo imbuido en, y en respuesta a, grupos empresariales claves.

De todas formas, como señaló Díaz, estas economías han planteado complejos problemas de gestión económica y legitimación estatal. La implicación económica estatal, particularmente sus actividades productivas y redistributivas, han ayudado a legitimar el modelo de desarrollo previo. El énfasis en la estabilidad macroeconómica impide al Estado el recurso al aumento del gasto, a la inflación y al incremento de los subsidios para amortiguar la tensión social y política. Además, para tener éxito, los modelos de crecimiento dirigidos hacia la exportación deben ser más flexibles y capaces de desprenderse de las industrias no competitivas, a pesar de las inevitables dislocaciones sociales producidas por estos cambios. El énfasis en las exportaciones y la apertura exterior introduce una fuente constante de conflicto social que emana de los sectores económicos en declive y el Estado debe encontrar alguna fórmula para mitigar las consecuencias del crecimiento dirigido hacia las exportaciones. Peter Cleaves también se refirió a la legitimación de los gobiernos democráticos que implantan políticas neoliberales, pero desde la perspectiva de las élites económicas poderosas. Llegó a plantear la cuestión de si los procesos de privatización, en los cuales grandes montos de capital fueron efectivamente transferidos hacia el sector privado, pueden haber provisto un vínculo de legitimidad entre estos gobiernos y los grupos económicos clave.

Cambios socioestructurales

Los enormes cambios en las estructuras económicas como resultado del agotamiento del modelo de desarrollo de dirección estatal y los procesos de ajuste estructural han generado cambios significativos en la naturaleza de las estructuras sociales en América Latina. Los actores sociales y políticos asociados con el modelo de desarrollo estatal han estado sujetos a procesos de desintegración y marginación mientras que nuevas identidades colectivas y actores sociales han surgido en el contexto económico. Alvaro Díaz, Renato Boschi y Carlos Filgueira examinaron los cambios en las estructuras sociales latinoamericanas.

Elites económicas

Díaz señaló una interesante asimetría en los efectos de la reestructuración económica en las diferentes clases sociales. Se ha prestado mucha atención a su efecto generalmente

negativo en las clases media y baja, en particular a los procesos de desintegración y segmentación que emanan de la «desindustrialización» y del descenso del empleo en el sector público y los salarios. De acuerdo con Díaz, estas mismas políticas han producido el efecto contrario en la clase empresarial. En Chile y México el proceso de ajuste económico ha generado una expansión y transformación de las élites económicas, produciendo una nueva clase empresarial. Estos nuevos grupos se han distinguido por su disposición para asumir riesgos, la diversidad de sus actividades económicas y su menor corporativismo u orientación defensiva. Han sido hábiles operando en una atmósfera de competencia libre y desregulación y, en contraste con los grupos empresariales más tradicionales, están menos inclinados a confiar en la intervención estatal. Según Díaz, estos nuevos empresarios son producto de la reestructuración con éxito de la economía a través de pautas neoliberales.

Renato Boschi examinó también la conducta de las élites económicas, pero centrandó su análisis en el caso brasileño donde el proceso de reestructuración económica está significativamente menos avanzado. En contraste con los empresarios de Chile y México, Boschi concluyó que una «nueva» clase empresarial ha surgido ya en Brasil. Se centró en la rigidez de las instituciones políticas y sociales, particularmente las instituciones de intermediación de intereses, para explicar la persistencia de empresarios industriales más tradicionales en Brasil. De acuerdo con Boschi, las instituciones políticas corporativas se han mostrado particularmente resistentes a los cambios y han permitido a las élites económicas retrasar dolorosas reformas económicas. Más aún, la altamente fragmentada naturaleza del sistema político en Brasil ha impedido la emergencia de asociaciones pioneras y efectivas, a través de las cuales el empresariado y el trabajo pudieran negociar con otros por encima del proceso de conversión económica. La resistencia de las instituciones políticas asociadas con el modelo de desarrollo estatal ha sido reforzada por el fracaso del gobierno para definir una alternativa de desarrollo coherente. Boschi citó un sorprendente grado de consenso por parte de las élites económicas en torno al fracaso del viejo modelo. Pero, en ausencia de alternativas mejores y en presencia de una crisis económica de extrema gravedad, han tenido poco incentivo para apoyar políticas gubernamentales o desistir de su conducta «depredatoria» y se muestran incapaces de dirigir el proceso de conversión económica. Argumentó que un proceso de «conversión política» en el cual las estructuras corporativistas sean reemplazadas por formas más pluralistas de representación de intereses, combinado con un fortalecimiento del fragmentado sistema de partidos, es necesario antes de que ninguna conversión económica se lleve a cabo.

A pesar del énfasis en la continuidad, Boschi señaló algún cambio en las actitudes empresariales y en la estructura de representación de intereses. Observó que la estructura de representación de intereses para las élites económicas ha sido históricamente un híbrido, combinando organización corporativista y pluralista. Este último, que opera independientemente del Estado, está adquiriendo importancia en el período actual. Además, Boschi citó un progresivo interés empresarial en la discusión de modelos de desarrollo

alternativos, tanto como un aumento de la capacidad para la autocrítica y el crecimiento teniendo en cuenta la equidad social.

Las presentaciones de Díaz y Boschi plantearon un número de cuestiones interesantes en relación al proceso de reestructuración económica. La primera cuestión fue sobre qué actor, el Estado o el sector privado, dirige el proceso de conversión económica. Según Díaz, la reestructuración económica empieza con el Estado y son los cambios en el modo estatal de regulación los que generan las condiciones para la emergencia de una «nueva» clase empresarial. Boschi, por otro lado, señaló que la ausencia de un «nuevo» empresario es la razón del fracaso de la conversión económica en Brasil. ¿Es el «nuevo» Estado un producto de los cambios dirigidos por el sector privado o son los cambios en el sector privado un resultado de los cambios emanados del Estado? En relación a esto, Carlos Filgueira se preguntó si el proceso de reestructuración económica puede tener éxito si se lleva a cabo bajo un régimen político realmente democrático. Si, como Boschi indicó, las instituciones políticas son el principal obstáculo al cambio en Brasil, ¿son los regímenes autoritarios capaces de ignorar estas instituciones como un mal necesario para la reestructuración económica con éxito? En respuesta a esta cuestión, Hartlyn se refirió al caso de Colombia donde un Estado relativamente débil implementa un programa de reestructuración económica bajo un régimen democrático. Hartlyn citó el apoyo de los principales actores sociales a la reforma económica y la naturaleza relativamente suave del proceso de reforma (en tanto que el modelo estadocéntrico nunca ha sido desarrollado en Colombia) como variables importantes.

Clase media y clase trabajadora

Que el proceso de desintegración social es más evidente en la composición de la clase media y trabajadora no es quizá tan sorprendente dado que, como Garretón y Touraine señalaron, fueron las principales beneficiarias de las políticas distributivas y de empleo en el modelo anterior. Díaz revisó los datos de la región en su conjunto como indicadores de los crecientes niveles de desempleo y subempleo, el crecimiento del tamaño de los sectores informal y terciario, crecientes niveles de pobreza y descenso del número de asalariados. Sin embargo, Díaz también identificó importantes diferencias entre países en relación a las tendencias señaladas. Más significativamente en México y Chile, donde los procesos de reestructuración económica están más avanzados, señaló el aumento de niveles de empleo, la reducción del tamaño del sector informal y el crecimiento del número de asalariados. La aparente vuelta atrás de algunas de las consecuencias negativas del ajuste estructural en estos dos países plantea la cuestión de si son fenómenos básicamente temporales que desaparecerán con la siguiente reestructuración económica. Sin embargo, una tendencia identificada por Díaz que no parece ser temporal es el crecimiento del empleo precario; altos niveles de inseguridad del empleo, particularmente para trabajadores de empresas medianas y pequeñas que operan fuera del sector formal. Según Díaz, la inseguridad en el empleo se produce por la naturaleza de la modernización capitalista bajo la cual la región confía fuer-

temente en el uso de la subcontratación y la flexibilización de salarios y empleo. Los efectos del empleo inestable en la capacidad de acción colectiva por parte de los trabajadores va a ser probablemente más profunda.

Un buen número de conferenciantes, entre los que se incluían Díaz, O'Donnell, Boschi y Huber, se refirieron al crecimiento de las tasas de desigualdad de ingresos en la región producidas por las políticas de reestructuración económica. Ha sido ampliamente señalado en la literatura que los costes del ajuste estructural no han sido soportados de igual manera por los diferentes sectores sociales. De acuerdo con Boschi, las políticas de reforma económica han reforzado la naturaleza «dualista» de las sociedades latinoamericanas en las cuales ciertos segmentos sociales permanecen secularmente marginados de la economía formal y del sistema político. Además, como apuntó Díaz, la reestructuración económica ha marginado a algunos grupos que previamente estaban dentro del sistema, incluyendo segmentos de la clase industrial urbana. O'Donnell va incluso más lejos, argumentando que el crecimiento de la desigualdad socioeconómica se profundiza en las «sociedades autoritarias» (3), en un número de países donde el rico y el pobre están progresivamente separados uno del otro y al último le son negados sistemáticamente sus derechos democráticos y constitucionales (4)

Finalmente, Carlos Filgueira señaló una deficiencia en los estudios actuales de las sociedades latinoamericanas. Indicó que la literatura contemporánea tiende a examinar los cambios en la sociedad sólo como variables dependientes que están afectadas por cambios en las esferas política y económica. Coincidiendo en que los procesos de reforma económica y política han generado importantes cambios en el sistema de estratificación social, Filgueira añadió que las estructuras sociales deben ser consideradas también como variables independientes, capaces de producir cambios en la política y la economía. Por ejemplo, como señaló Carlos Martínez Assad, la propagación del protestantismo evangélico en América Latina va a tener probablemente un efecto importante en la política de la región, pero no puede ser entendido como una consecuencia de una decisión política o económica emanada del Estado o del sistema político. Además, Filgueira señaló la necesidad de prestar más atención a los procesos subjetivos dentro de la sociedad, particularmente a los cambios en el criterio evaluativo por el que se construye el status social. Cuando hay cambios en el status que los diferentes grupos sociales perciben, el ranking relativo de estos grupos puede cambiar, independientemente de los cambios en su posición socioeconómica. Por ejemplo, el

(3) En sus comentarios orales más que en su trabajo escrito, O'Donnell enfatizó la naturaleza histórica de las «sociedades autoritarias» en América Latina, así como la propagación contemporánea de «áreas marrones» —áreas donde el orden democrático legal es débil o completamente ausente—. Mientras las sociedades de América Latina están llevando a cabo significativos cambios en términos de principios organizativos e identidades colectivas, Manuel Antonio Garretón puso objeciones a la etiqueta «autoritaria», argumentando que el concepto es apropiado para categorizar regímenes, pero no para capturar la complejidad de la sociedad.

(4) Carlos Filgueira argumentó que los estudios de desigualdad económica que se centran en las sociedades nacionales como nivel de análisis a menudo enmascaran importantes cambios que ocurren dentro de esa misma sociedad. El y Díaz señalaron que no todos los segmentos de los sectores populares han estado sujetos a la presión hacia abajo en su ingreso durante los años 80, y sugirieron desagregar el estudio de la desigualdad centrándose más en procesos de movilidad social.

descenso en el status social de los empleados públicos durante la década puede ser más un producto de los cambios en la evaluación subjetiva de su valía que en el descenso de sus ingresos. De forma similar, el crecimiento del prestigio de los grupos empresariales que Díaz señaló puede entenderse como una consecuencia de los cambios en el criterio evaluativo de la sociedad. En resumen, el estudio de las estructuras sociales latinoamericanas no puede limitarse a los efectos observables de los cambios políticos y económicos.

GLOBALIZACION

La liberalización de las economías latinoamericanas y la persecución obsesiva del crecimiento dirigido a la exportación ha abierto las sociedades de América Latina a procesos de globalización en los cuales las estructuras productivas y los mercados de consumo han sido progresivamente incorporados a las redes económicas internacionales. Además, el fin de la guerra fría y el colapso de los gobiernos socialistas han transformado el contexto internacional en el cual los países de América Latina operan, produciendo importantes cambios en la naturaleza de sus relaciones con otros países. Los participantes en la conferencia examinaron los cambios en las conexiones económicas y políticas entre América Latina y la comunidad global.

Relaciones económicas

Los procesos de globalización son evidentes en los cambios en los patrones de producción nacional existentes en la región. De forma progresiva, los sectores de las economías latinoamericanas han sido incorporados en nuevas «cadenas mercantiles globales» que producen productos manufacturados estandarizados que son distribuidos en los mercados mundiales. Díaz argumentó que estas cadenas constituyen el nuevo patrón de organización de la producción en América Latina. Permite a las grandes compañías reducir su grado de integración vertical confiando a subcontratistas la realización de muchas de las actividades previamente desarrolladas por la compañía. El uso de subcontratistas permite a las grandes empresas librarse de gran parte del riesgo inherente en la producción de grandes cantidades de bienes para vender en mercados internacionales imprevisibles. Según Díaz, este tipo de relaciones económicas son reproducidos al interior de las economías latinoamericanas, lo que explica la rápida expansión de empresas pequeñas y medias durante los años 80. La coexistencia de compañías muy grandes y muy pequeñas produce enormes asimetrías en la economía doméstica, particularmente en términos de salarios y seguridad en el empleo que son necesariamente más bajos en las empresas subcontratistas.

Gary Gereffi y Bárbara Stallings también enfatizaron la reintegración de las economías latinoamericanas en el comercio mundial y en las redes de capitales, fijándose en la experiencia de los países del Este de Asia para llevar a cabo una comparación con este proceso. En contraste con la visión de que la economía global es un fenómeno único, conectado con procesos relativamente uniformes, Stallings

señaló las diferencias importantes entre bloques comerciales regionales que son de importancia para entender el éxito relativo del modelo del Este Asiático. En particular, se centra en la naturaleza de los patrones de comercio y producción al interior de la región, enfatizando las diferencias entre las conexiones de Japón con la NICs (países de nueva industrialización) del Este Asiático y las de Estados Unidos y América Latina. Gereffi y Stallings argumentaron que el efecto de estas conexiones en el desarrollo económico de LDCs (países de bajo grado de desarrollo) —el grado en el cual son beneficiosas o perjudiciales— depende en gran parte de la naturaleza de su incorporación a cadenas mercantiles globales. En el caso de los países del Este Asiático, su integración en la economía global giró principalmente en torno al comercio y a la promoción de la especialización sectorial. Aunque algunos sectores de estas economías fueron en un principio incorporados con bajos salarios y baja cualificación a las cadenas mercantiles internacionales, la transferencia de tecnología y de capital al interior de los países permitida por la creación de una estructura extensiva de conexiones en la estructura industrial de los NICs del Este Asiático, les ha capacitado para ascender en las cadenas mercantiles globales con un mayor nivel salarial y un alto valor añadido en las exportaciones manufacturadas. Ascendiendo en la cadena, estas economías han sido incorporadas a los contratos de compra directos con países desarrollados. Con limitadas excepciones (las industrias maquiladoras en México y América Central), América Latina permanece al margen de este flujo de capital de creciente importancia, y el grado en el cual la región se beneficiará de similares flujos de capital y tecnología constituye aún una incógnita.

Tras las diferencias en las relaciones económicas internacionales, Stallings señaló importantes características del modelo de desarrollo del Este Asiático que han sido inherentes a su éxito y que son a menudo ignoradas por los defensores de las políticas de reforma económica neoliberales. El modelo asiático se caracteriza por un énfasis en el mantenimiento del equilibrio macroeconómico, promoviendo altos niveles de ahorro e inversión doméstica y promoviendo exportaciones no tradicionales, características que han sido todas enfatizadas por el dogma neoliberal. Sin embargo, estos Estados han invertido también con fuerza en el capital humano, particularmente en la educación primaria y la formación profesional. Los empleados civiles que trabajan para los Estados del Este Asiático están bien preparados, bien pagados y disfrutan de un grado de prestigio social que está lejos del disfrutado por sus contrapartes latinoamericanas. Finalmente, Stallings señaló que los países del Este Asiático han tenido políticas industriales bien desarrolladas, han tomado un enfoque moderado hacia la liberalización de importaciones y han desarrollado lazos extensivos hacia los principales grupos económicos del sector privado.

Relaciones no económicas

La reintegración de América Latina en las redes económicas globales ha ido acompañada también por cambios significativos en la naturaleza de las relaciones internaciona-

les no económicas. Blanca Torres y Celia Toro analizaron los cambios en las relaciones interamericanas, examinando los nuevos temas y actores que han adquirido una importancia creciente desde el fin de la guerra fría. De acuerdo con Torres y Toro, las relaciones interamericanas están en un proceso de reestructuración en el cual las preocupaciones geopolíticas de Estados Unidos no dominarán por más tiempo las relaciones en el hemisferio. Las autoras anticiparon una tendencia hacia la marginación regional en la cual la política de Estados Unidos se diferenciará de acuerdo a intereses específicos y a cada país en concreto. Además, los procesos de «globalización» son evidentes en el número creciente de actores externos, particularmente actores no estatales, que intentan influir en la política estatal en una multitud de áreas temáticas nuevas. Específicamente, las autoras identificaron cinco temas que probablemente dominarán las relaciones internacionales: democracia, derechos humanos, migración y refugiados, narcotráfico y medio ambiente. También identifican nuevos actores, incluyendo la DEA, el Alto Comisionado de Naciones Unidas de Ayuda al Refugiado (ACNUR) y a multitud de organizaciones no gubernamentales (ONG's) interesadas en los derechos humanos y la protección del medio ambiente.

Las mismas autoras indicaron que la política de Estados Unidos seguirá centrada en la preservación de la democracia en la región, aunque se moverá hacia un mayor énfasis en el fortalecimiento de las instituciones democráticas, particularmente las judicaturas locales y las fuerzas policiales. Las presiones de Estados Unidos a favor de la limitación de la producción y distribución de narcóticos continuará siendo una fuente de conflicto entre Estados Unidos y América Latina. En particular, la introducción de gran número de agentes de la DEA en la región ha provocado conflictos con las fuerzas policiales locales sobre temas de jurisdicción tanto como la voluntad de Estados Unidos de ignorar las leyes de extradición locales. El tema de los refugiados, los derechos humanos y la protección del medio ambiente son algunos de los asuntos en los que la influencia de los actores no estatales es más evidente. El ACNUR ha tenido un impacto importante en la política estatal de México y Centroamérica, estableciendo normas en la repatriación y en los campos de refugiados, y convirtiéndose en un actor significativo en las políticas internas de estos países. De manera similar, un número de ONG's y otros actores no estatales, siendo el más notable el Banco Mundial, han llegado a tener influencia en relación al medio ambiente, particularmente durante la crisis de los años 80, cuando la organización tuvo una influencia considerable sobre la política estatal. Finalmente, Torres y Toro argumentaron que las conexiones externas han llegado a ser un mecanismo de creciente importancia para grupos de poder político interno, particularmente en el área de los derechos humanos y la protección del medio ambiente.

EL ESTADO

Los dramáticos cambios de la década de 1980 ya señalados, como la fuente de las transformaciones sociales han

generado también transformaciones en el carácter del Estado y del gobierno democrático en América Latina. El agotamiento del modelo de desarrollo de dirección estatal, la prolongada crisis económica, la generalizada aceptación de estrategias económicas neoliberales de reforma del mercado y crecimiento orientado hacia la exportación y el fin de la guerra fría se han combinado para crear un contexto económico, político y social radicalmente distinto en América Latina. Los conferenciantes teorizaron sobre las nuevas democracias y el efecto de los cambios ya mencionados en la naturaleza del Estado y el gobierno democrático en la región.

Reconceptualizando el Estado

En un esfuerzo por entender la naturaleza de los nuevos regímenes democráticos, Guillermo O'Donnell empezó con un reexamen del Estado y su función en las sociedades democráticas. Indicó una serie de problemas que emanan de las conceptualizaciones actuales del Estado, las cuales, argumenta, no tiene en cuenta el papel crucial desempeñado por la dimensión legal del Estado. Gran parte de la literatura comparativa contemporánea enfrenta el Estado con su permanente aparato burocrático, sin tener en cuenta el rol independiente de la ley como elemento distintivo y constitutivo del Estado. Por ejemplo, es el orden legal y la expectativa generalizada de su cumplimiento regular, el que provee las bases del orden social en cualquier sociedad. El «Estado como ley» también teje juntos al Estado y a la sociedad. En contraste con el aparato burocrático, que se mantiene claramente aparte de la sociedad civil, el Estado como ley es la manifestación de éste de la sociedad que la penetra y regula. Además, en los sistemas políticos democráticos, la dimensión legal del Estado es la fuente de una estructura universal de garantías (o derechos liberales) que los ciudadanos democráticos pueden invocar en sus conflictos con otros o con las autoridades públicas. Estos derechos liberales, que proveen al pobre campesino un asidero legal para enfrentarse al rico terrateniente, hace relevante a la democracia (y sus normas asociadas de igualdad y libertad) para todos los individuos, y es la base fundamental de la ciudadanía democrática.

Un segundo problema en las conceptualizaciones actuales sobre el Estado es la asunción, a menudo implícita pero errónea, de que el orden legal del Estado se extiende uniformemente a través de todo el territorio nacional, los estratos sociales y el aparato burocrático de un determinado país. En tanto característica de las democracias más «representativas e institucionalizadas», una rápida visión a algunas de las nuevas democracias en América Latina, África y la Europa postcomunista revela sociedades en las cuales la capacidad legal del Estado varía considerablemente a través del espacio, la clase y la agencia estatal. O'Donnell denominó las áreas donde el orden legal democrático es débil o completamente ausente como «áreas marrones» y mantuvo que se están extendiendo por bastantes de las nuevas democracias. En sus dos ponencias, perfiló las implicaciones teóricas del orden legal débil y la propagación de «áreas marrones» para el gobierno democrático.

Democracia delegativa

Una variación en la capacidad legal del Estado provee las bases para la clasificación de un nuevo tipo de régimen que O'Donnell etiquetó como «democracia delegativa». En contraste con otros tipos de poliarquía, estas democracias son una peculiar mezcla de características democráticas y autoritarias. Se caracterizan por una autoridad ejecutiva que alcanza el poder a través de elecciones regulares y periódicas, pero gobierna virtualmente sin control durante el período. Los presidentes gobiernan en gran medida por decretos y la población es movilizada sólo como apoyo plebiscitario. Al contrario que los regímenes populistas, que gobernaron durante períodos de expansión económica, las democracias delegativas están asociadas a severas crisis económicas. La responsabilidad horizontal (la habilidad de diferentes ramas del aparato estatal para limitar el poder de otras ramas a sus funciones definidas constitucionalmente) es particularmente débil en estas democracias y «son inherentemente hostiles» a los patrones de institucionalización y representación característicos de las democracias más estables. Existen grandes «áreas marrones» en las cuales a ciertos segmentos de la población, generalmente los pobres urbanos y rurales, minorías étnicas y mujeres les son sistemáticamente negadas las garantías universales ostensiblemente provistas por el orden democrático legal. Democracia como una relación día a día con autoridades públicas y otros grupos poderosos simplemente no existe para estos grupos, produciendo lo que O'Donnell llama «ciudadanía de baja intensidad». Argentina, Brasil y Perú son en la actualidad casos latinoamericanos de democracia delegativa.

Mientras que la debilidad en la capacidad legal del Estado aparece como el elemento definitorio de las democracias delegativas (en tanto es la fuente de la debilidad de las instituciones, la baja responsabilidad horizontal y la ciudadanía de baja intensidad), la evolución histórica de estos regímenes permanece poco clara. O'Donnell discutió cómo la crisis socioeconómica, particularmente episodios de hiperinflación, ha reforzado las características negativas de estos regímenes. Debatió que las políticas «antiestatales del ajuste estructural» han exacerbado la «crisis del Estado» en todas sus dimensiones, reforzando también las tendencias delegativas (5); sin embargo, los orígenes de la democracia delegativa permanecen poco claros. ¿Qué requisitos son necesarios para la emergencia (o el impedimento) de la democracia delegativa? ¿Por qué Argentina, Brasil y Perú caen víctimas de procesos de políticas delegativas mientras que los regímenes postautoritarios de Chile y Uruguay no lo hacen? ¿Por qué las crisis socioeconómicas en otros países no producen democracia delegativa?

En un esfuerzo por clarificar los orígenes y precisar la naturaleza de la democracia delegativa, Jonathan Hartlyn propuso diferenciar entre los casos latinoamericanos en términos de sistemas de partidos, legalidades históricas, experiencias autoritarias y procesos internacionales. Si la debili-

dad del Estado como ley es la característica definitoria de estas democracias, podemos intentar focalizar en cómo cada una de las variables mencionadas afectan a la capacidad legal del Estado. Hartlyn, por ejemplo, plantea la cuestión de cómo la creciente mercantilización de las economías latinoamericanas interactúa con el «Estado como ley». Además, análisis de este tipo pueden proveer respuestas a un número de cuestiones que emergen por el concepto de democracia delegativa: ¿Es un estadio por el cual han pasado un número de democracias latinoamericanas? ¿Amenaza con emerger en otros países? ¿Son características del procedimiento del régimen (el legalismo del gobierno de Pinochet, por ejemplo) o la democracia delegativa es la culminación de tendencias históricas únicas en Brasil, Argentina y Perú? ¿Qué peso se le debería asignar a las variables internas en oposición a las externas?, y una gran variedad de otras preguntas.

Marcelo Cavarozzi también planteó un número de cuestiones de acuerdo a la delineación de O'Donnell de democracia delegativa como un tipo de régimen distintivo actualmente aplicable a Argentina, Brasil y Perú. Señala que virtualmente todos los sistemas políticos combinan características democráticas y autoritarias y han hecho esto por muchos años. De hecho, leyes débiles (que intereses poderosos podrían ignorar) y democracia electoral han formado parte de la fórmula política postoligárquica que ha permitido a los sectores medios y populares alguna influencia en los resultados políticos, mientras se aseguraban el compromiso del régimen político. La cuestión que debe ser planteada sobre estas nuevas democracias es la naturaleza de la nueva fórmula política y el rol de las elecciones en ella. A través de líneas similares, Garretón fue crítico con el énfasis de O'Donnell en la «ciudadanía de baja intensidad» como una característica definitoria de la democracia delegativa. Señaló que la ciudadanía de baja intensidad también puede existir en democracias relativamente estables e institucionalizadas. Indicó que la dimensión legal del Estado puede ser tanto producto de las débiles judicaturas y legislaturas como de la presencia de caudillos locales.

Fortaleza y autonomía estatal

Las conceptualizaciones de la fortaleza y la autonomía estatal que se centran en el «tamaño» o «peso» del aparato del Estado han sido muy criticadas por la literatura comparada. La distinción analítica de O'Donnell entre el «Estado como ley» y su permanente aparato burocrático puede no ofrecer una medida empírica, pero sí un camino para conceptualizar la fortaleza del Estado y su autonomía, en la cual el «tamaño» es irrelevante. Según O'Donnell, la fuerza del Estado puede ser medida en términos de la efectividad de sus leyes, el grado en el cual penetran y regulan la sociedad civil, establecen el orden social y, en las sociedades democráticas, permiten la responsabilidad horizontal.

Enfrentar el Estado con su aparato burocrático permanente también conduce al concepto erróneo de que el Estado y la sociedad civil están implicados en una lucha suma-cero en la cual la fortaleza de uno es ganada a expensas del otro. Mientras es verdad que la expansión del aparato del Estado en esferas políticas, sociales y económicas diferentes se produce a expensas de la sociedad civil, la extensión de la

(5) O'Donnell identifica tres dimensiones de la crisis del Estado: 1) un debilitamiento de la capacidad legal del Estado, 2) un debilitamiento de su capacidad burocrática y 3) un debilitamiento de la prerrogativa estatal para ser el guardián legítimo de los bienes públicos.

dimensión legal del Estado provee las bases para una sociedad civil fuerte. O'Donnell señaló que «el universalismo de la ley es el soporte para la particularidad (pluralista y diversificada) de la sociedad civil» y «.. cuanto más amplio es (su) alcance, más facilita el estado como ley la fortaleza y la autonomía de la sociedad civil». Fortaleza del Estado y fortaleza de la sociedad civil son resultados complementarios más que antagonistas, y en las sociedades democráticas no pueden existir una sin la otra.

De forma similar, la autonomía del Estado es también un producto de la fortaleza de la capacidad legal del Estado y de la autonomía de la sociedad civil. Estados débiles son los que tienen leyes débiles, y las leyes débiles conducen a la emergencia de «áreas marrones» donde el poder es privatizado por grupos particulares. La distinción entre público y privado establecida a través de la ley no existe en las «áreas marrones», destruyendo cualquier autonomía del Estado desde los intereses de poder locales. Las «áreas marrones» son aquellas en las que prevalecen las relaciones sociales autoritarias, se niegan los derechos liberales y se debilita claramente la sociedad civil.

Reformando el Estado

Varios participantes en la Conferencia, incluidos Evelyne Huber, Guillermo O'Donnell y Carol Wise, analizaron los cambios ocurridos durante la década de los años 80 en la naturaleza del Estado latinoamericano, enfatizando especialmente los efectos de las recientes reformas económicas sobre la capacidad de desarrollo del Estado. Aunque discreparon en algunas de sus afirmaciones, hubo consenso al admitir que los cambios en la economía global, el agotamiento de la industrialización sustitutiva de importaciones y el estancamiento económico de estos años dejaron al Estado latinoamericano mal equipado para afrontar las transformaciones del desarrollo de la década de 1990, precipitando la necesidad de una reforma.

«La Mentalidad de Mercado»

No sólo existen similitudes identificables respecto a las características de la «crisis estatal» en todos los países latinoamericanos, sino que ha habido también una considerable convergencia en la naturaleza de las reformas puestas en marcha para manejar la crisis. Estas políticas «neoliberales» se han diseñado, en última instancia, para conducir a las economías latinoamericanas de un desarrollo orientado hacia adentro y dirigido por el Estado, hacia un modelo de crecimiento basado en las exportaciones y en la liberalización de los mercados. Partiendo de la premisa de que el mercado libre resulta el distribuidor más eficiente de los recursos y la fuente del dinamismo económico, las políticas neoliberales proponen reducir el alcance de la intervención estatal en la economía, así como el tamaño absoluto del sector público. Los voceros de este enfoque suponen que el sector privado será el agente primario de la conversión económica y que los mercados libres y abiertos dirigirán la inversión hacia las operaciones más eficientes y apropiadas. Mientras los gobiernos pusieron en marcha las ortodoxas políticas neoliberales de austeridad y ajuste estructural de forma distinta, Wise y Huber argumentaron que «la mentali-

dad hacia el mercado» resulta claramente hegemónica entre los políticos latinoamericanos y que así va a continuar siendo en un futuro próximo. Huber, Wise y Joan Nelson señalaron los orígenes de esta «mentalidad de mercado» entre los políticos en América Latina.

Quizá la razón menos discutida para explicar el viraje hacia una apertura de los mercados y el desarrollo de unas estrategias de exportación surge de los cambios que se han producido en la economía global, particularmente en la naturaleza de los flujos de capital internacional. Con el inicio de la crisis de la deuda, la habilidad de los países latinoamericanos para obtener recursos externos se vio severamente limitada. Los gobiernos de toda la región intentaron como primera medida aumentar las exportaciones, fomentar la inversión extranjera directa y reducir los déficits fiscales en un esfuerzo por incrementar las reservas externas y mejorar su posición para solicitar nuevos préstamos internacionales. Evelyne Huber dio una gran importancia en su explicación a la preponderancia de este tipo de políticas, al papel de la crisis de la deuda y a la enorme influencia de las agencias de préstamo internacionales para promover las reformas económicas neoliberales. Asimismo Huber afirmó que otro tipo de políticas alternativas que podían haber tenido como resultado una aproximación más lenta y equilibrada al ajuste estructural fueron desechadas a causa de la indebida influencia del FMI y sus aliados domésticos dentro de América Latina. Marcelo Cavarozzi, sin embargo, cuestionó el énfasis de la profesora Huber sobre la importancia de estas fuentes externas en la elección de una política que, en su opinión, ignoraba los importantes factores internos que estaban detrás del proceso de reforma. Intentando responder a la pregunta de por qué algunos Estados se mantuvieron en la política de una temprana industrialización por sustitución de importaciones, Cavarozzi afirmó que se dieron importantes obstáculos políticos a la reforma. Sostuvo además que el modelo no pudo cambiarse gradualmente, sino que tenía que colapsar primero. O'Donnell y Nelson llegaron a la misma conclusión reseñando la incapacidad de estas sociedades de llevar a cabo la reforma antes de que hubiera tocado fondo, y la discusión de Boschi en torno a los obstáculos para la reforma política en Brasil pareció confirmar este punto.

Otra fuente de reorientación de la política en torno a la que se dio un consenso considerablemente menor resultó ser el papel del Estado latinoamericano en la crisis económica de los ochenta. De acuerdo a Wise, la percepción entre los actores clave de las agencias de préstamo internacionales y gobiernos locales de los pasados «excesos estatistas» latía en el corazón de las políticas que afirmaban la necesidad de reducir el tamaño y el alcance del Estado latinoamericano. Sin embargo, después de someter el argumento del «Estado excesivo» a una revisión empírica, Wise encontró pocas evidencias que lo apoyaran. Examinó los desembolsos del presupuesto y los patrones de política macroeconómica del sector público y encontró que la expansión del Estado latinoamericano había sido comparable al de otras regiones, siguiendo una tendencia de expansión secular posterior a la Segunda Guerra Mundial.

Sin embargo, el estudio comparativo de Wise permitió identificar los rasgos más importantes en el comportamiento

del Estado latinoamericano que lo distinguen de otros sectores públicos y que debilitaron últimamente su capacidad para promover el crecimiento económico. En particular, la profesora Wise citó la sobredependencia del préstamo externo que permitió una pésima y prolongada administración macroeconómica, y una comparativamente pesada dependencia respecto a las empresas estatales, muchas de las cuales disponían de una débil estructura administrativa. Asimismo ella tampoco encontró evidencia que apoyara la tesis de que el Estado estaba «excluyendo» la inversión productiva privada y concluía con un punto puesto de manifiesto durante toda la Conferencia: no sólo importa el «peso» o el «tamaño» del Estado, sino que también son importantes ciertos aspectos cualitativos de esta operación. Más aún, Wise y Gereffi destacaron algunos temas importantes que concernían a la privatización de estas empresas públicas. Al señalar que la privatización había procedido con mayor lentitud que otros aspectos de la reestructuración económica a pesar de los fuertes ataques retóricos a que se vio sometida por parte de los voceros de las reformas neoliberales, Wise destacó su papel para corregir ciertos fallos del mercado y su oferta de bienes públicos como una posible explicación. En forma similar, Gereffi describió el importante papel desempeñado por las empresas estatales en los países del Sudeste Asiático para estimular los vínculos tanto hacia el interior como hacia el exterior de la economía.

Finalmente, tanto Joan Nelson como Bárbara Stallings se refirieron al «proceso de aprendizaje» de los políticos latinoamericanos y de los representantes de las agencias de préstamo internacionales que reforzaron el consenso existente en torno a la reforma del mercado y a las estrategias de exportación. Sin embargo, como observó Nelson, el consenso internacional en estos momentos difiere en aspectos importantes del con frecuencia simplista, neoliberalismo ortodoxo de la década de los 80. Nelson, Stallings y Wise señalaron la creciente aceptación de las combinaciones pragmáticas de supuestos neoliberales con otros más heterodoxos a la reestructuración económica, especialmente en las áreas de liberalización comercial y de reforma del sector público. Más aún, Nelson y Stallings procedieron a un reexamen de los casos del Sudeste Asiático y al reconocimiento creciente de la importancia del Estado en el éxito de estos modelos, particularmente como proveedor de recursos humanos e infraestructura. Una consecuencia importante de este proceso de aprendizaje es que países tales como Brasil que no han avanzado mucho más en el programas de reconversión económica tendrán más libertad para definir su estrategia de ajuste estructural.

Las políticas y sus efectos

Huber y Wise evaluaron los resultados de un buen número de países latinoamericanos que pusieron en marcha las políticas de austeridad y ajuste estructural (6). Ambas encontraron que estas políticas generalmente dieron un énfasis indebido a la reducción del tamaño del Estado, en oposición a su reforma. Huber concluyó que las políticas se dirigían

hacia una contracción indiscriminada del Estado, lo que comprometió severamente su habilidad para promover el desarrollo económico y más aún la equidad social. Carol Wise señaló cómo las aplicaciones flexibles y pragmáticas de las políticas neoliberales por burócratas aislados y muy competentes produjeron generalmente los efectos más positivos. Aunque Wise y Huber parecían diferir en sus afirmaciones del grado en el cual se pusieron en marcha las políticas neoliberales, la diferencia se daba como resultado de las políticas que ellas decidieron examinar. Carol Wise se centró en primer lugar en las políticas de ajuste estructural que fueron, de hecho, mucho más heterodoxas que el conjunto de la retórica neoliberal. Huber analizó tanto las medidas de estabilización como las políticas de ajuste estructural, señalando que las primeras se aplicaron más ampliamente en la región mientras que las últimas estuvieron sujetas a una variación mucho mayor con respecto a su desarrollo real. La profesora Wise también argumentó que las medidas de estabilización eran las verdaderamente peligrosas si se habla de reducir la capacidad estatal. Bárbara Stallings sugirió que desagregar el análisis podría clarificar las diferencias en los efectos sobre la capacidad del Estado de las políticas de estabilización *versus* las políticas de ajuste estructural.

Para evaluar el efecto de las políticas neoliberales, Evelyne Huber comenzó por definir cinco tareas básicas del Estado: 1) el Estado como garante de la seguridad y del cumplimiento de la ley; 2) como empresario y regulador; 3) como distribuidor de recursos y de protección social; 4) como proveedor de infraestructura y de recursos humanos; 5) como mediador en las relaciones entre el trabajo y el capital. Después de examinar sistemáticamente el efecto de la política neoliberal sobre la actuación del Estado en cada tarea, Huber destacó efectivamente tanto los éxitos como las principales consecuencias no deseadas de tales reformas. Las políticas fueron, en su mayor parte, dirigidas a reducir los roles económicos del Estado; como regulador, distribuidor y productor. Las políticas de privatización, de desregulación de los mercados de capital y de consumo, la liberalización comercial y una reducción en los gastos sociales acompañaron al objetivo de reducir los roles económicos del Estado.

Sin embargo, Huber se centró en el considerable desbordamiento de la habilidad estatal para llevar a cabo sus otras tareas. Por ejemplo, la habilidad de los Estados para garantizar la seguridad interna y el cumplimiento de la ley no se vio restringida directamente, sino que por el contrario se vio afectada negativamente por las políticas de estabilización que redujeron los presupuestos para las agencias policiales. En forma similar, el papel del Estado como proveedor de infraestructura y de recursos humanos fue también víctima de las medidas de estabilización con el objetivo neoliberal de la promoción de las exportaciones. El descenso del gasto estatal en educación, por ejemplo, está en oposición con las lecciones del Este Asiático donde el Estado invirtió mucho en la educación pública, y ofrece una buena evidencia de la naturaleza indiscriminada del derrumbe estatal. Huber también señaló un buen número de efectos no deseados pero significativos de la reducción de las tareas económicas del Estado. Por ejemplo, la liberalización de los mercados financieros condujo a un incremento en la huida del capital y

(6) Evelyne Huber examinó los casos de Argentina, Brasil, Chile, México y Perú. Carol Wise examinó estos casos, así como también los de Colombia y Venezuela.

fortaleció a las instituciones financieras privadas frente al Estado. De forma similar, el retroceso del Estado en su papel redistributivo significa que ahora refuerza más que mitiga los efectos no igualitarios de los mercados. Finalmente, Huber puntualizó que el papel del Estado como mediador entre el capital y el trabajo ha estado sujeto a un número de cambios contradictorios. Por un lado, las políticas neoliberales condujeron a la desregulación de los mercados laborales a través de la retirada estatal de fijar los salarios. Mientras que la negociación ahora tiene lugar con frecuencia entre empresarios y sindicatos, los parámetros legales de las relaciones entre Estado y trabajo han permanecido inalterados. Al mismo tiempo, sin embargo, las medidas de estabilización promovidas por el FMI han sugerido una mayor participación del Estado en las relaciones laborales, especialmente a través del establecimiento de techos salariales. En líneas similares, Díaz señaló que las más «modernas» compañías chilenas (aquellas que habían surgido durante el proceso de reestructuración económica y asociadas a la «nueva clase de negocios») se caracterizan cada vez más por unas extremadamente «autoritarias» relaciones entre el capital y el trabajo, en las cuales este último apenas tiene una influencia mínima sobre los salarios, las condiciones de trabajo o producción, y las decisiones de inversión.

Huber también examinó los efectos de las políticas neoliberales sobre las estructuras estatales, preguntándose hasta qué punto las reformas contribuyeron a la creación de un «Estado desarrollista efectivo» —con un aparato burocrático internamente coherente, claro en las líneas de autoridad, con un criterio meritocrático para la promoción, una identidad corporativa fuerte, y con un elevado nivel de autonomía «interiorizada» (7)—. Claramente, las burocracias latinoamericanas, con su historia de clientelismo, patronazgo y corrupción, se han desviado considerablemente de este tipo ideal. Sin embargo, Huber no aportó pruebas de que las recientes «reformas estatales» hayan aumentado la coherencia, unidad o cualidad de las agencias públicas. Por el contrario, la dramática caída en los niveles salariales, combinada con la retórica antiestatista y neoliberal, ha traído como consecuencia la desmoralización de los empleados públicos. Este es un punto repetido también por Guillermo O'Donnell y por Renato Boschi que establecieron un vínculo directo entre la caída de los salarios y el prestigio de los empleados públicos y un incremento en la corrupción. El único criterio de un Estado efectivo sería el grado de «corporeización» del Estado en la sociedad civil, pero que puede atribuirse a la transición a la democracia, y no a las políticas de reforma del sector público. Huber también apoyó la tesis de que la autonomía del Estado frente a las clases dominantes se redujo por las reformas del mercado, particularmente aquellas que limitaron sus tareas reguladoras y distributivas. El aumento de la inversión directa del exterior combinado con el ya de por sí enorme porcentaje de agencias de préstamo internacionales ha reducido también significativamente la autonomía estatal respecto a los actores externos. Guillermo O'Donnell hace hincapié en una relación similar entre las

políticas «antiestatistas» y la habilidad del Estado para promover el crecimiento económico. En particular, O'Donnell señaló como esta habilidad del Estado para sobrellevar los períodos de severa crisis (i.e. hiperinflación) se ha visto afectada por la reducción en su capacidad burocrática y legal que emana de las políticas de derribamiento del Estado.

Alvaro Díaz reseñó el caso chileno como una importante excepción a los procesos identificados por Huber. La puesta en marcha de las reformas económicas neoliberales diseñadas para reducir las tareas económicas del Estado contribuyeron en última instancia a fortalecer el Estado chileno. Más aún, Díaz destaca que la «reducción» del Estado en ciertos roles económicos ha venido acompañada por una expansión en otros, particularmente en el área de la regulación. Evelyn Huber, en gran parte de acuerdo con Díaz, destacó que el fortalecimiento del Estado ocurrió después del colapso económico de los primeros años de la década de los 80 y el abandono de la política económica estrictamente neoliberal.

Wise también examinó los resultados de la política de un gran número de países latinoamericanos en un esfuerzo por identificar las variables que distinguen los casos exitosos de reestructuración económica de los fracasados, encontrando que, a pesar de la «convergencia intelectual» en torno a las reformas orientadas hacia el mercado, las estrategias puestas en marcha fueron bastante diversas. De hecho, la profesora Wise observó la pequeña relación existente entre la mezcla de políticas, su grado de heterodoxia u ortodoxia y éxito. Aún más, destacó que en los casos menos exitosos se produjeron grandes brechas entre las estrategias expuestas y el resultado final. El análisis de Wise la llevó a la conclusión de que las estructuras estatales son la variable más importante para la determinación de su éxito o fracaso; más significativas incluso que el tipo de régimen o la mezcla de políticas. Un conjunto de organizaciones estatales bien aisladas y coherentes, compuestas por técnicos muy cualificados sentaban las bases de un marco político consistente y la construcción de unos vínculos productivos con importantes grupos del sector privado. En relación a este punto, Joan Nelson señaló que el grado de aislamiento de los políticos de los actores económicos y políticos clave cambia cuanto más avanza un país en el camino de la conversión económica. El crecimiento sostenido y la promoción de las exportaciones requerirá incrementar los niveles de cooperación entre el Estado y la sociedad, lo que hace que la capacidad del Estado para «el manejo de la reforma» sea actualmente más importante que su aislamiento de los grupos de presión política.

Tanto Huber como Wise concluían con un punto repetido reiteradamente a lo largo de toda la Conferencia: la reestructuración económica y la reforma del mercado no constituyen un modelo de desarrollo y el papel del Estado en cualquier nuevo modelo está aún por definirse. En este punto parece existir consenso entre los participantes en que tanto el crecimiento económico sostenido como el desarrollo definido en un sentido muy amplio requerirán una capacidad estatal activa para apoyar y regular los mercados domésticos mientras ayuda en la búsqueda de nuevos mercados externos, de promover la expansión de las exportaciones manufacturadas y de ofrecer algunos medios para mitigar

(7) El concepto de «autonomía interiorizada» se refiere a la condición estructural de un aparato estatal coherente con vínculos institucionalizados para una comunicación más próxima con los actores económicos relevantes» (Huber, 3).

los problemas asociados a los mercados abiertos (i.e. desempleo, desigualdad, etc).

LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

El tercer conjunto de temas que se debatieron en la Conferencia se refiere a la naturaleza de la gobernabilidad democrática en el contexto económico, social y político de América Latina. En particular, Garretón, Coppedge, Huber y O'Donnell contemplaron los obstáculos potenciales para lograr una «consolidación» democrática en América Latina, sugiriendo un buen número de temas en sus disertaciones. En primer lugar, se hizo la observación de que la consolidación democrática se dificulta en períodos de crisis económica y/o una importante reestructuración económica. En segundo término, la debilidad de los actores colectivos, incluidos los partidos políticos, las asociaciones empresariales más importantes y los sindicatos de trabajadores, es problemática para la consolidación de la democracia. En último lugar, las relaciones entre una creciente desigualdad socio-económica, el ajuste económico y la gobernabilidad democrática permanecen sin aclararse, aunque sin duda resultan problemáticas.

De acuerdo a Garretón, el fracaso en lograr la consolidación democrática se evidencia por la persistencia de «enclaves autoritarios» en un importante número de países que experimentaron transiciones a la democracia durante la última década, así como por el fracaso de estos nuevos regímenes para manejar adecuadamente la cuestión de las violaciones de los derechos humanos de los anteriores gobiernos militares. En un punto ya señalado por O'Donnell, Garretón afirmó también que en un conjunto de países, pero especialmente en Perú, las instituciones democráticas se han mostrado como mecanismos irrelevantes para limitar el poder de la autoridad ejecutiva o expandir la participación política. Sin embargo, Garretón señaló que la «revalorización» de la democracia política y el poco énfasis que se ha dado a sus componentes sociales y económicos es un paso positivo hacia adelante. Más aún, el surgimiento de nuevas formas de acción colectiva que está más orientada hacia la negociación y la construcción de un consenso que a la confrontación facilitará la futura consolidación de estos nuevos regímenes.

Instituciones y gobernabilidad democrática

Coppedge se planteó la pregunta de si unos determinados acuerdos institucionales resultaban mejores o peores para promover la consolidación de un gobierno democrático estable, y concluía que muchos de los problemas de los gobiernos democráticos en América Latina eludían las «soluciones institucionales». En particular, señalaba la debilidad de los partidos políticos como un obstáculo importante para conseguir un gobierno democrático efectivo en la región. Su marco conceptual, al que el mismo autor se refirió como «aproximación a los grupos más relevantes», es esencialmente un modelo de teoría de los juegos del gobierno en que el equilibrio corresponde al «gobierno perfecto». El sistema político está formado por grupos «políticamente rele-

vantes» que poseen unos particulares «recursos de poder» y con diversos grados de cohesión organizativa, unidad y propósito. Estos grupos relevantes interactúan unos con otros en muy diferentes arenas temáticas dentro de las que ellos intentan en todo momento maximizar su poder relativo. El papel de las instituciones consiste en ofrecer un conjunto de reglas que nos permitan tomar las decisiones para mediar en el conflicto entre los actores que compiten. Donde las instituciones consiguen pautar con efectividad el comportamiento de los diferentes grupos a través de su adaptación regularizada a las reglas establecidas, puede decirse que se logra la «gobernabilidad».

¿Qué tipo de instituciones promoverán el acatamiento entre los grupos que tratan de maximizar su poder con sus diferentes dotaciones de recursos de poder? De acuerdo a Coppedge, la gobernabilidad resultará sólo si «el poder relativo de los grupos relevantes en la arena pública se respeta por las instituciones formales e informales del proceso político». Así, las instituciones son efectivas sólo en la medida en que ellas están de acuerdo con la distribución dada de poder dentro de una arena temática determinada. La gobernabilidad es el producto de la «bondad del ajuste» entre las instituciones y relaciones de poder y, en este sentido, le sigue una «lógica del poder».

La democracia introduce una «lógica» competitiva y contradictoria para la constitución de la autoridad legítima. Las instituciones democráticas sitúan unos límites a los recursos que se pueden emplear legítimamente en la búsqueda del poder. Por el contrario, las instituciones que ofrecen una gobernabilidad básica, las instituciones democráticas, se basan en la «lógica de la equidad» y en establecer reglas que son diseñadas para promover la igualdad política. El único actor que se muestra bien equipado para competir en esta clase de ambiente político son los partidos políticos, dejando al resto de los grupos «no de masas» en una severa desventaja. Este es un rasgo de las instituciones democráticas, de acuerdo a Coppedge, que «inevitablemente colisiona» con las necesidades de un gobierno basado en una lógica de poder estricta, lo que dificulta la consecución de la gobernabilidad democrática.

Coppedge estableció un número de condiciones necesarias para alcanzar un gobierno democrático exitoso. Observó que todas las democracias con éxito «idearon instituciones, tanto formales como informales, que dan a los grupos poderosos pero antidemocráticos mayor peso en el proceso político en aras de la igualdad». Ejemplos de diseños institucionales que son consistentes con la legitimidad democrática mientras que ofrecen una representación efectiva a los grupos no de masas incluyen a regímenes consociacionales, de corporatismo societal, bicameralismo y federalismo, todos los cuales suponen algún tipo de distorsión de los ideales democráticos. En América Latina, el acceso informal de actores poderosos a los que toman la decisión en los gobiernos ha representado una función similar. Sin embargo, para que estos diseños institucionales tengan éxito todos los actores políticamente relevantes (democráticos y no democráticos) deben desear y ser capaces de llegar al acuerdo, y los representantes elegidos deben ser capaces de

hacer efectivas sus decisiones (lo que requiere una mayoría estable y que funcione en el gobierno). Aún más, en períodos de crisis económica o de incertidumbre, los actores tienen pocos incentivos para llegar a cualquier fórmula institucional dado que resulta poco claro cómo esas fórmulas afectarán sus futuras elecciones y oportunidades. Precisamente por esta razón la debilidad de los partidos políticos en América Latina resulta tan problemática para el gobierno democrático. Partidos políticos personalistas, fragmentados y transitorios con débiles lealtades, se muestran incapaces de asegurar la conformidad en torno a los acuerdos institucionales existentes o de ofrecer un gobierno decisivo. En presencia de partidos débiles, el diseño institucional —sistemas presidencialistas vs. sistemas parlamentaristas— apenas importa para lograr un gobierno efectivo. Garretón y Boschi llegaron a la misma conclusión, destacando la importancia de fortalecer los sistemas de partidos en la región, dado que ellos son los únicos capaces de engarzar los procesos de concertación política y social.

El Gobierno en las democracias delegativas

O'Donnell representaba la política en la democracia delegativa como una espiral destructiva en la cual las instituciones, la responsabilidad y la ciudadanía se veían constantemente debilitadas con el paso del tiempo. La espiral comienza con el debilitamiento del «Estado como ley» que permite el surgimiento y la extensión de las «áreas marrones». Los partidos políticos nacionales fragmentados y debilitados se convierten en los vehículos para el logro de los objetivos particularistas de los grupos más poderosos. En particular, los partidos se utilizan para acceder a las agencias estatales que son entonces «colonizadas». Dado que la línea divisoria entre las esferas pública y privada desaparece, la responsabilización horizontal se erosiona más y la pretensión del Estado de ser el guardián legítimo del bien común se hace cada vez más inverosímil. Durante los períodos de severa crisis económica, los procesos de desintegración social y política se extienden. La hiperinflación, por ejemplo, transforma la política en un juego a nivel nacional del dilema del prisionero. La sociedad se atomiza cada vez más, así como los actores egoístas y racionales operan con horizontes extremadamente cortos, desviando las estrategias para protegerse a ellos mismos (o beneficiarse) del fracaso ampliamente asumido del programa de estabilización del gobierno. En su ponencia, Evelyne Huber llega a una conclusión similar, estableciendo la relación entre el proceso de «contracción estatal», la debilidad del cumplimiento de la ley y los proyectos de consolidación democrática. La incapacidad del Estado para ofrecer seguridad, en un contexto de creciente desigualdad económica y niveles absolutos de pobreza, puede conducir a episodios de violencia anómica que amenazarían la estabilidad de la democracia.

¿Qué se esconde en el fondo de esta cruda y brutal espiral? Un resultado posible sería la quiebra de las instituciones democráticas. Sin embargo, O'Donnell ofreció otro escenario posible en el que la crisis del Estado es finalmente sobrepasada y la economía se asienta firmemente en el camino hacia el ajuste estructural. Esto es posible, aunque sólo después de que los países hayan «tocado fondo»; hayan

experimentado unos procesos sostenidos de desintegración social y económica, donde el Estado tenga un control mínimo sobre el comportamiento de los actores privados, la clase capitalista haya sido derrotada y no suponga ningún obstáculo a la reforma económica y la población general esté tan exhausta que no le importe experimentar con otra cosa. O'Donnell señala a Bolivia a mediados de los años 80, y a Argentina bajo el gobierno de Menem como los dos ejemplos de este proceso. Finalmente, un tercer resultado posible señalado por O'Donnell sería simplemente la continuación y profundización de la crisis del Estado y de la economía. Las democracias delegativas pueden ser capaces de cojear indefinidamente y, dado que algunos actores se ven claramente beneficiados por la debilidad de las instituciones en estos países, pueden ser capaces de rechazar cualquier esfuerzo por llevar a cabo una reforma económica o política significativa.

Los argumentos de O'Donnell y Coppedge se refuerzan entre sí. Por un lado, las ideas de O'Donnell reforzaron el argumento de Coppedge de que la ingobernabilidad en América Latina desafía las simples soluciones institucionales llamadas a fortalecer los partidos. Para Coppedge, la ingeniería institucional puede tener sólo efectos menores dada la debilidad de los actores colectivos, en especial los partidos políticos. O'Donnell, por su parte, señaló cómo la debilidad del Estado como ley trabaja en última instancia contra el surgimiento de unos actores colectivos fuertes. La existencia de «áreas marrones», donde las élites no tienen incentivos para llegar a una fórmula institucional que pueda limitar su poder y que han convertido a los partidos políticos en unos vehículos personalistas, mina la condición más básica para el gobierno según Coppedge. Es decir, la debilidad del «Estado como ley» y la existencia de «áreas marrones» que crean la condición de partidos débiles, se verían poco afectadas por las clases de cambios institucionales contemplados por un viraje del presidencialismo al parlamentarismo.

Por otro lado, quizá las «áreas marrones» son el «precio» de una democracia con éxito. Como Marcelo Cavarozzi señaló con anterioridad, unas leyes débiles y una democracia electoral han formado parte de una fórmula política relativamente estable a lo largo de todo el siglo XX en América Latina. Desde esta perspectiva, las «áreas marrones» continúan desempeñando un papel importante en estas nuevas democracias dado que permiten que grupos no de masas poderosos las protejan del funcionamiento de las instituciones democráticas. Aún más, como Garretón expuso, la «democracia delegativa» no representa una regresión en términos de política democrática, como O'Donnell parecía señalar. Estos regímenes no garantizan los derechos políticos básicos de la poliarquía, lo que puede señalarse de los anteriores regímenes «democráticos» de Perú, Brasil y Argentina, y no han estado sujetos a grandes cambios en su legitimidad.

El Gobierno democrático y la desigualdad socioeconómica

Las consecuencias de una creciente desigualdad socioeconómica para el gobierno democrático y para la «consolidación» fueron objeto de una considerable atención durante la Conferencia. Unas tasas de crecimiento econó-

mico lentas y, a veces, negativas durante toda la década combinadas con el efecto de las políticas de austeridad y ajuste estructural van a intensificar las desigualdades existentes y a aumentar el número (ya de por sí importante) de los pobres en América Latina. Un buen conjunto de temas se discutieron, incluyendo el papel adecuado de las instituciones democráticas con respecto a la desigualdad económica, el tipo de amenazas que la última supone hacia la primera y si los procesos de reestructuración económica podían modificarse para ser compatibles con una mayor equidad social.

Hubber desarrolló el tema explicando cómo una creciente desigualdad termina por afectar la balanza del poder de clase entre el Estado y la sociedad civil y entre las clases sociales dentro de la sociedad civil, y cómo, en consecuencia, se relaciona con la consolidación democrática. La profesora Huber afirmó que el proceso de resquebrajamiento estatal, además de las políticas de liberalización del mercado, han menoscabado el poder relativo de las clases subordinadas mientras que han fortalecido la posición de los grupos económicos dominantes que tendían a ser ambivalentes frente a la democracia. Como ya se ha señalado, las políticas de desregulación del mercado han reducido severamente la autonomía relativa del Estado a los principales actores económicos en el sector privado. Más aún, los procesos de desintegración social y económica que han acompañado la reforma del mercado han reducido en gran medida la capacidad organizativa de los grupos subordinados, que representaba su recurso político más vital. En particular, los procesos de «desindustrialización», la expansión del sector informal y de las microempresas, la reducción en el tamaño y salarios de los empleados públicos, etcétera, han minado severamente la fortaleza del movimiento obrero organizado en toda la región. Mientras que otros grupos que representan los intereses de las clases subordinadas existen, Huber defendió que ninguno de ellos resulta tan efectivo como los sindicatos dada la posición económica estratégica de estos últimos y los vínculos históricos que han mantenido con los partidos políticos. En resumen, el proceso de reestructuración económica tal como ha ocurrido, ha resultado contraproducente con las necesidades de la consolidación democrática porque ha reducido el poder político relativo de esos grupos que apoyaban la democracia.

O'Donnell llegó a una conclusión similar, recordando la relación entre la creciente desigualdad y la extensión de las «áreas marrones». Observaba cómo la asociación entre los altos niveles de desigualdad socioeconómica y la existencia de «áreas marrones», en su opinión, se refuerzan la una a la otra como parte de un ciclo perverso. La desigualdad, más que los niveles absolutos de pobreza, facilita el aumento de relaciones sociales autoritarias entre el poderoso y el pobre. Cuando esto se combina con la debilidad creciente de las identidades colectivas en América Latina (particularmente en O'Donnell las «áreas marrones»), a uno le queda una esperanza reducida frente a la extensión de una «ciudadanía de baja intensidad» que, en su lugar, refuerza el comportamiento autoritario de los grupos de élite. En resumen, una desigualdad socioeconómica en aumento contribuye a la expansión de las «áreas marrones», lo que intensifica la naturaleza «autoritaria» de estas sociedades.

Garretón y Touraine también enfatizaron la importancia de encontrar alguna fórmula que combine un mayor grado de democratización social con el actual modelo de crecimiento hacia afuera si ha de consolidarse la democracia. Los dos autores observaron que no hay una relación necesaria entre la liberalización económica y la democracia y, en palabras de Touraine, «el triunfo de una economía de mercado puede obtenerse muy bien a través de la exclusión económica y política de amplias zonas de la población». Peter Cleaves se preguntó si los objetivos de una mayor igualdad social y de crecimiento económico pueden armonizarse mucho más si se producen bajo un modelo de industrialización dirigida por el Estado. Específicamente, él señalaba la posibilidad de una alianza interclases en que tanto el capital como el trabajo en el sector de exportación se aunaran en torno al Estado para promover una mayor inversión en capital humano e infraestructura económica. La base de esta cooperación sería su interés común en sobrepasar los bajos salarios, la escasa cualificación y las cadenas del comercio mundial. De forma similar, Joan Nelson afirmó que si las élites políticas y de gobierno pudieran articular efectivamente los intereses comunes del capital y del trabajo para el éxito de este modelo económico, podrían ser capaces también de afectar la percepción de los costos y beneficios (y alargar los horizontes temporales) de los actores sociales más importantes.

Otra interpretación, considerablemente menos optimista, de la relación entre los modelos económicos que están surgiendo y los temas de la igualdad social fue la planteada por Bill Smith. En referencia a los «silencios» por parte de los grupos subordinados a pesar del deterioro en sus condiciones materiales, él se preguntaba si éstos son producto y/o un componente necesario de estas nuevas sociedades y economías. Quizá los «silencios» son un producto del aprendizaje por parte de la clase obrera y de los sectores populares que, recordando los regímenes represivos y de caos económico del pasado, prefieren el silencio y una democracia imperfecta que «protestar» y conseguir una inestabilidad económica. O quizá son el producto de fuerzas externas, socioeconómicas sobre las que los sectores populares en América Latina no tienen ningún control.

CONCLUSION

Esta Conferencia fue el primer paso en un proyecto más amplio de «repensar las teorías del desarrollo» tal y como se han aplicado en América Latina. Los participantes exploraron cuatro tendencias evidentes en la región incluyendo los procesos de transformación societal y de globalización, así como los cambios en el papel del Estado y del gobierno democrático. Se ha logrado un significativo progreso en la comprensión de los distintos procesos de cambio y en el establecimiento de vínculos entre las diferentes áreas de interés. No ha de sorprendernos, sin embargo, que los trabajos presentados y la discusión hayan provocado más preguntas que respuestas en torno al futuro curso de la política latinoamericana. A modo de conclusión revisaremos los principales temas que han surgido de la Conferencia, así como las áreas de posibles investigaciones futuras.

América Latina contemporánea: ¿Hacia un nuevo modelo sociopolítico?

Un esfuerzo por delinear los principales rasgos del modelo sociopolítico que está surgiendo en América Latina ha ocupado una gran parte de la discusión. Mientras que no se produjo un claro consenso, las cuatro tendencias siguientes aparecieron continuamente a lo largo de la Conferencia. La primera fue la observación de que las instituciones democráticas eran crecientemente prevalecientes en la región. Sin embargo, como Coppedge, Garretón y O'Donnell señalaron, el proceso de establecer democracias representativas e institucionalizadas está lejos de estar terminado y la habilidad de los mecanismos democráticos para mediar en los conflictos y ofrecer un gobierno decisivo permanece sin esclarecerse. Además, como Cavarozzi destacó, la naturaleza de la nueva «fórmula política» y el papel que las instituciones democráticas, particularmente las elecciones, desempeñan no ha sido definido todavía adecuadamente. En segundo lugar, existe un amplio consenso de que los cambios económicos asociados con los procesos de ajuste estructural no constituyen un modelo a desarrollar y que no hay todavía una alternativa coherente al modelo estado-céntrico.

Un tercer tema que surge de la Conferencia concernía a los cambios tanto en el modelo de acción colectiva como en las identidades y características de los principales actores sociales y políticos. Claramente, los actores colectivos tradicionales, particularmente aquellos que representan a los sectores populares, se han visto en buena medida debilitados por el colapso del modelo estado-céntrico. Los sindicatos de trabajadores han experimentado importantes descensos tanto en su membrecía como en su importancia política; asimismo se ha producido una reducción considerable del sector público e industrial después de la puesta en marcha de las reformas económicas neoliberales. Los partidos políticos tradicionales han perdido mucho de su encanto original y han estado sujetos a procesos de fragmentación y redefinición mientras que los movimientos y figuras antipolíticas han sobresalido últimamente. De acuerdo a Garretón y Díaz, el «modelo» de la acción colectiva también ha cambiado. Se ha producido una expansión en los principios constituyentes de los actores colectivos que se refleja en un incremento de la diversificación de la demanda social. Más aún, los actores colectivos están cambiando su relación hacia el Estado puesto que están abandonando las tácticas confrontacionales en favor de un mayor énfasis en la concertación y la negociación. Díaz y Garretón están de acuerdo en que en el futuro el poder relativo de los actores sociales dependerá en primer término del grado en que ellos estén «dentro» del sistema político, y además de que sean capaces de sentarse a negociar con el Estado en torno a materias específicas, o «fuera» donde ellos tendrán relativamente poca influencia.

Finalmente, la principal tendencia que subyace en las anteriores es la creciente autonomización del Estado, el sistema de representación y la sociedad civil. En contraste con el pasado, estas diferentes esferas de las sociedades latinoamericanas no aparecen por más tiempo unificadas por una «lógica central» de la industrialización y de la ampliación de la participación. De acuerdo a Garretón, es la auto-

nomía de estas distintas esferas lo que sienta las bases para unas tendencias contradictorias y significativas en la región así como la expansión de las instituciones democráticas en una atmósfera de extremada crisis económica y crecientes niveles de desigualdad socioeconómica.

Como se ha señalado previamente, Smith expresó algún escepticismo sobre si el modelo estado-céntrico unificó en realidad las esferas política, social y económica de los países latinoamericanos. En un forma similar, él se preguntaba si es posible que surja en la región un modelo socioeconómico común. Analizando los futuros escenarios de la región, Smith destacó que los procesos simultáneos de democratización y de reestructuración económica podían conducir a una mayor diversidad entre los países latinoamericanos, particularmente con respecto a las formas de regulación estatal y al grado de orientación del mercado. Así, acontecimientos como los de Brasil, Chile, México y Perú podrían conducir a la constitución de múltiples modelos sociopolíticos cada uno de los cuales reflejaría las particulares características, limitaciones y oportunidades presentes en ese país particular.

Camino para futuras investigaciones

Como ya se ha mencionado, la Conferencia ha servido para realizar algunas preguntas que los participantes no han podido responder. Las cinco áreas temáticas que se reseñan a continuación podrían ser motivo de futuras investigaciones.

Entendiendo el pasado

Para entender mejor el significado de las tendencias mencionadas con anterioridad, especialmente el grado en que ellas representan continuidades o discontinuidades con el pasado, Cavarozzi y Hartlyn han señalado la necesidad de más investigaciones sobre el comportamiento actual del modelo estado-céntrico. Específicamente, Cavarozzi estableció dos áreas que merecerían un estudio posterior. La primera concerniente a la mezcla de mercados e instituciones que operaron bajo el modelo estado-céntrico. Si somos capaces de apreciar el significado de mercados libres y abiertos para la política en la región, primero debemos entender la relación entre los mercados y la política en el pasado. En segundo término, Cavarozzi ha señalado la necesidad de un análisis más detenido de los aspectos políticos del modelo estado-céntrico que, en su opinión, son claves para entender su permanencia más allá de las limitaciones percibidas en el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones. De acuerdo a Cavarozzi, la inflexibilidad de las instituciones políticas asociadas con el modelo estado-céntrico debería estudiarse con mayor detenimiento.

Mercados

La necesidad de una mejor comprensión de los mercados, tanto a nivel teórico como empírico, ha sido repetida a lo largo de toda la Conferencia. Díaz ha señalado la imprecisión que se esconde tras los términos «economía de mercado» dado que todas las economías combinan alguna forma de relaciones de mercado y obediencia. Las relaciones de mercado son aquellas en que compradores y vendedores

anónimos interactúan unos con otros. Sin embargo, las «economías de mercado» están compuestas de compañías que son manejadas de acuerdo a formas jerárquicas de relación entre el empresario y el trabajo. Además, como Díaz destacó, las relaciones laborales en la mayoría de las «modernas» empresas chilenas son más «autoritarias» ahora que en el pasado. De forma similar, la relación entre las pequeñas y las grandes compañías bajo «las cadenas de la economía mundial» señaladas por Díaz, Gereffi y Stallings, no son estrictamente relaciones de mercado. En resumen, como demostraron Cavarozzi y Díaz, la importancia social y económica permanece sin entenderse.

Gereffi propuso un mayor estudio en la Sociología tanto de los mercados domésticos como de los internacionales. Desde el punto de vista doméstico, sugirió una futura investigación sobre los empresarios latinoamericanos, poco estudiados en los recientes trabajos de la región. Como Díaz y Boschi dejaron claro, los empresarios desempeñan un papel extremadamente importante en el cambio con éxito de la industrialización sustitutiva de importaciones a un modelo de crecimiento basado en las exportaciones. En particular, Gereffi recomendó una investigación futura sobre los «procesos de aprendizaje» de los empresarios domésticos y su forma de acceso a los mercados internacionales. En relación a los mercados globales, Gereffi urgió prestar una mayor atención a los flujos de capital internacional. Afirmó que el estudio de los mercados internacionales de capital necesita desagregarse y prestarse más atención a los flujos de capital comercial que representaron un importante papel en el caso del Este Asiático, pero que han estado subdesarrollados en América Latina.

La reestructuración económica

Cavarozzi, Stallings y otros observaron la necesidad de posteriores estudios cualitativos y cuantitativos de los procesos de reestructuración económica y de reforma del sector público. El caso brasileño merece una atención especial más cercana porque, en contraste con Chile y México, no ha iniciado todavía políticas de ajuste estructural. Dado que Brasil puede tener un considerable atraso en su definición del carácter del proceso de ajuste estructural sería conveniente mostrar las importantes diferencias con otros casos, dedicándoles una mayor atención.

El Estado

Como Díaz y Huber han destacado, el hecho de que los procesos de ajuste estructural con más éxito requirieran una intervención extensiva por un Estado relativamente fuerte indica la continuada importancia del Estado en términos políticos y económicos y como objeto de una continua investigación. Como se ha señalado ampliamente en la Conferencia, el papel del Estado en el emergente modelo socio-político permanece en su mayor parte indefinido. La pregunta de cómo el Estado manejará las consecuencias negativas del modelo de crecimiento basado en las exportaciones, a pesar de sus actividades distributivas y productivas comparativamente menores, debe ser contestada. Particularmente, el tema de la legitimación estatal, tanto bajo el viejo modelo

como en el que está surgiendo, requiere una mayor atención teórica y empírica, en especial la pregunta de cómo el viraje hacia una economía abierta afecta al proceso de legitimación. El papel de la dimensión legal del Estado, tanto en su aspecto legitimatorio como en su ofrecimiento de un gobierno efectivo, también merece alguna reflexión ulterior. Como O'Donnell ha dejado claro, la incapacidad del Estado para hacer cumplir su ley ha tenido unos efectos profundamente negativos sobre la calidad de la democracia y sobre la capacidad del Estado para promover el crecimiento económico. La regulación de la economía y el cumplimiento efectivo de la ley en todo el territorio nacional y sobre las diferentes clases sociales aparecía tanto como un cambio en el Estado en América Latina como una importante área para una investigación futura.

La teoría del desarrollo

En sus comentarios finales, Roberto Korzeniewicz ofreció una crítica de las teorías sobre el desarrollo existentes que a su juicio habían tergiversado el elemento central y dinámico del proceso de modernización. Su crítica se centró en cómo las teorías sobre el desarrollo, tanto en su concepción liberal como neomarxista, entendieron los principales mecanismos a través de los cuales la sociedad obtuvo el control sobre su riqueza y la dirigió hacia unos específicos objetivos de desarrollo. De acuerdo a Korzeniewicz, la teoría del desarrollo, así como gran parte de los modelos sociopolíticos del siglo XX (capitalismo, socialismo y fascismo), asignaron el papel protagonista a los procesos de industrialización. La industrialización se interpretó como el mecanismo a través del cual los aspectos conflictivos del proceso de modernización en las esferas económicas, sociales y políticas podían ser integradas y resueltas satisfactoriamente. En particular, la industrialización fue un medio de asegurar el crecimiento económico, se asoció a niveles crecientes de participación política y democratización y permitió al Estado capturar y redistribuir los excedentes de riqueza entre las clases más bajas y medias. En resumen, la industrialización se convirtió en la pieza central del proceso de modernización que se conceptualizó como un proceso lineal a través del cual las sociedades agrarias, relativamente simples, llegaron a ser cada vez más complejas en términos políticos, económicos y sociales.

Korzeniewicz sugirió que una aproximación más fructífera consistiría en centrarse en la innovación como el elemento central, dinámico, del proceso de modernización (8). Un énfasis sobre la innovación más que la industrialización le lleva a las siguientes tres conclusiones sobre el proceso de modernización:

- 1) Los modelos desarrollistas, y su relativo éxito o fracaso, puede entenderse sólo en términos relativos. Es decir, es imposible entender el éxito del modelo asiático

(8) Debería señalarse que los autores de este reportaje mantienen algunas dudas sobre ciertos aspectos de la presentación de Korzeniewicz. En especial, no estamos seguros de si el autor está diciendo que la innovación está reemplazando a la industrialización como el elemento central del proceso de modernización o que la innovación siempre ha desempeñado ese papel y que la teoría del desarrollo simplemente fracasó en reconocer su importancia. Nosotros hemos elegido la última interpretación y nos disculpamos si hemos malinterpretado sus comentarios.

sin referirse al fracaso del modelo latinoamericano o del Este europeo, o viceversa.

2) Los modelos no pueden repetirse. Los modelos desarrollistas tienen éxito precisamente porque son innovadores y los esfuerzos por repetirlos eliminan la innovación. Así, el modelo del Este Asiático fue el producto de una particular confluencia de condiciones políticas, sociales y económicas que eran imposibles de aplicarse en América Latina. Cavarozzi también cuestionó el intento de dar un gran énfasis a la imitación del modelo del Este Asiático que es el resultado de fuerzas históricas únicas en esa región.

3) En último lugar, Korzeniewicz argumentaba que no hay un conjunto simple de acuerdos institucionales que producirían la innovación y que de hecho, un amplio conjunto de instituciones pueden igualmente conducir a la innovación. Además, las instituciones que tienen más éxito en un momento y lugar no garantizan su funcionamiento en otro.

Cavarozzi y Garretón también sugirieron la pregunta de cómo estudiar mejor la realidad contemporánea en América Latina. Ambos señalaban la necesidad de teorías de medio rango y aproximaciones interdisciplinarias, particularmente en relación al Estado, al sistema de representación y a la sociedad civil. Garretón señaló que desde que las sociedades latinoamericanas se caracterizaron cada vez más por la relativa autonomía de sus esferas políticas, sociales y económicas, la investigación debería centrarse en la comprensión de los procesos que ocurrieron dentro de cada esfera. Sin embargo, Garretón también destacó la necesidad de establecer vínculos teóricos entre los distintos subsistemas de las sociedades latinoamericanas para entender la naturaleza del modelo sociopolítico subyacente. En forma similar, Filgueira solicitó una mayor atención para los procesos al interior de la sociedad afectados por estos resultados políticos y económicos. La pregunta que permanece sin respuesta es dónde comenzar; ¿debemos centrarnos dentro de las distintas esferas y entonces intentar establecer los lazos teóricos entre ellos o debemos comenzar examinando en primer lugar estos vínculos?

Finalmente, Korzeniewicz, Smith y Gereffi estuvieron de acuerdo en la necesidad de más estudios a nivel micro tanto a nivel de empresas como a nivel de hogares. Estos últimos permitirían la introducción del género como un tema de investigación explícito.

El futuro en América Latina: Fuentes de pesimismo y optimismo

Los participantes en la Conferencia fueron generalmente pesimistas con respecto al futuro a corto y medio plazo en América Latina. La debilidad de los actores colectivos que representan los intereses de los sectores populares les ha dejado virtualmente sin defensa frente a las dolorosas reformas económicas y a los procesos de desintegración que seguramente continuarán en un futuro próximo. La apertura de las economías latinoamericanas ha restringido las oportunidades de empleo en el moderno sector industrial mientras que la reducción del gasto social y de las políticas distributivas ha reducido el nivel de vida de las clases medias y trabajadoras. Además, como Garretón ha destacado, no está claro si la nueva vinculación de las economías latinoamericanas con el sistema económico global ocurrirá a nivel societal o sectorial. Si se da este último, los procesos que provocan la desigualdad y la segmentación continuarán. Huber y O'Donnell fueron pesimistas al referirse a la habilidad del Estado para promover un crecimiento económico sostenido, la consolidación democrática o una mayor equidad social de acuerdo a las políticas de derrumbamiento del Estado. En último lugar, Coppedge nos previno de las limitaciones inherentes de las «soluciones institucionales» a los problemas del gobierno democrático en la región.

No obstante, se dieron algunas expresiones de cauto optimismo. Díaz, en particular, destacó que los procesos de reestructuración de las identidades colectivas y de actores seguirían al ajuste estructural con éxito. Stallings y Gereffi señalaron que los aspectos del modelo del Este Asiático, particularmente el papel del Estado, podía transferirse a América Latina. Tanto Wise como Nelson observaron un creciente pragmatismo por parte de los políticos económicos tanto dentro como fuera de América Latina, en especial con respecto al momento de la reforma y al papel del Estado, que debería permitir a algunos países evitar algunos de los aspectos más dolorosos del ajuste estructural. En último lugar, la notable revalorización de la democracia por parte de la derecha y de la izquierda en América Latina, combinada con el nuevo énfasis en la construcción del consenso y la negociación, nos da alguna esperanza de que los gobiernos democráticos serán capaces de encontrar los desalentadores cambios que el futuro les obliga a llevar a cabo.

LISTA DE PARTICIPANTES

Renato Boschi
IUPERJ-Brasil

Marcelo Cavarozzi
FLACSO-Programa México

Peter Cleaves
The University of Texas at Austin

Michael Coppedge
Johns Hopkins University

Alvaro Díaz
Centro de Estudios Sociales SUR-Chile

Carlos Filgueira
CIESU

Manuel Antonio Garretón
FLACSO-Programa Chile

Gary Gereffi
Duke University

Jonathan Hartlyn
The University of North Carolina at Chapel Hill

Evelyne Huber
The University of North Carolina at Chapel Hill

Roberto Korzeniewicz
University of Maryland, College Park

Julio Labastida del Campo
UNAM

Luigi Manzetti
North-South Center of the University of Miami

Carlos Martínez Assad
FLACSO-Programa México

Joan Nelson
Overseas Development Council

Guillermo O'Donnell
University of Notre Dame

William Smith
University of Miami

Barbara Stallings
University of Wisconsin at Madison

Celia Toro
El Colegio de México

Blanca Torres
El Colegio de México

Alain Touraine
Centre d'Analyse et d'Intervention Sociologique-France

Carol Wise
The Claremont Graduate School