

---

Soledad Loaeza

compiladora

---

REFORMA DEL ESTADO

---

Y DEMOCRACIA

---

EN AMÉRICA LATINA

---



EL COLEGIO DE MÉXICO









**REFORMA DEL ESTADO Y DEMOCRACIA  
EN AMÉRICA LATINA**

**CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES**

# REFORMA DEL ESTADO Y DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

*Soledad Loaeza*  
compiladora



EL COLEGIO DE MÉXICO

320.15  
L7957r

Loeza Tovar, María Soledad, 1950- , comp.  
Reforma del estado y democracia en América Latina /  
México : Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de  
México, 1996.

166 p. ; 21 cm.

ISBN 968-12-0713-0

1. Estado, El-Hispanoamérica. 2. Hispanoamérica-Política.  
3. Democracia-Hispanoamérica.

*Open access edition funded by the National Endowment for the Humanities/Andrew W. Mellon Foundation Humanities Open Book Program.*



*The text of this book is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>*

Portada de Mónica Diez-Martínez

Ilustración: *Arco Fénix*, escultura de Sebastian. Hierro pintado

Primera edición, 1996

D.R. © El Colegio de México  
Camino al Ajusco 20  
Pedregal de Santa Teresa  
10740 México, D. F.

ISBN 968-12-0713-0

Impreso en México/*Printed in Mexico*

## ÍNDICE

Presentación, <i>Soledad Loaeza</i>	9
La Educación y la reforma del Estado, <i>Ernesto Zedillo Ponce de León</i>	15
Nuevas formas y funciones del Estado en América Latina, <i>Rolando Cordera</i>	21
El Estado inconcluso en América Latina	21
Las discusiones superadas	24
Desarrollo y democracia: las viejas tareas del Estado en América Latina	28
A modo de conclusión	33
Bibliografía	35
La Reforma del Estado ¿Alternativa o complemento necesario para la revitalización del mercado, <i>Diego Urbaneja</i>	37
América Latina en el nuevo orden global fracturado: perspectivas y estrategias, <i>Francisco R. Sagasti</i>	45
Un nuevo orden global fracturado	45
La década perdida: un punto de inflexión	48
Opciones y estrategias: una agenda para la región	51
Comentarios finales	58
El bienestar de la población en América Latina y el Caribe: Oportunidades, restricciones y voluntades en los linderos del siglo XXI, <i>Ana Sojo</i>	69
Presentación	69
Bienestar, crisis y políticas sociales	70
Imperativos actuales para las políticas sociales	76
Bibliografía	97

El Programa Nacional de Solidaridad en la práctica, <i>Carlos Rojas</i>	109
Problemas de la consolidación democrática en América Latina en la década de los Noventa, <i>Ludolfo Paramio</i>	123
El final de un ciclo	123
La crisis de algunos actores	130
Problemas de la consolidación democrática	134
Bibliografía	138
Los Problemas de representación y participación. Las interrogantes del presidencialismo en América Latina, <i>Juan J.Linz</i>	143
El Resurgimiento del liderazgo político personalizado y los riesgos del neopopulismo, <i>Manuel Flores Silva</i>	155
La comunidad iberoamericana y Estados Unidos: ¿polos encontrados de una identidad incierta?, <i>Carlos Alonso Zaldívar</i>	167

## PRESENTACIÓN

SOLEDAD LOAEZA

La década de los años ochenta fue un periodo de cambios y reacomodos sin precedentes en América Latina. La economía y la política experimentaron transformaciones de largo alcance y, en buena medida, contradictorias, pues la “década perdida” del crecimiento para la región fue también la era de la caída de los autoritarismos y de la democratización. La simultaneidad de ambos procesos imprimió gran complejidad a los problemas que enfrentaban, y enfrentan todavía, los países latinoamericanos. El agotamiento del modelo de desarrollo prevaeciente desde el fin de la segunda guerra mundial forzó trastocamientos y rupturas que contribuyeron a superar situaciones autoritarias. Sin embargo, estos efectos de disrupción no condujeron por sí mismos a la instalación exitosa de un nuevo modelo que garantizara la consolidación de los cambios que apuntaban hacia la democracia política. El optimismo que despertó en las sociedades latinoamericanas el desmantelamiento de las dictaduras se topó muy pronto con el hecho de que sobre la restauración de la democracia y la reforma económica pesaba la hipoteca de la escasez de recursos, la desigualdad social y la pobreza extrema, así como la fragilidad de las instituciones políticas.

El Consejo Superior de Investigaciones Científicas de España y El Colegio de México —con el apoyo de la Secretaría de Educación Pública— patrocinaron una conferencia iberoamericana, con el propósito de debatir acerca de las preocupaciones que desde el inicio de los años noventa inspiraban las crecientes dificultades que obstaculizaban la consolidación de los cambios políticos y económicos de la década anterior, y que con el paso del tiempo han adquirido mayor intensidad. Por esta razón los organizadores de la reunión —Soledad Loaeza y Ludolfo Paramio— consideraron que a pesar del tiempo transcurrido desde que se celebró la conferencia, en 1993, el valor de los trabajos ahí presentados no ha disminuido, y pensaron, entonces como ahora, identificar las nuevas y las viejas aristas que muestra el

ideal democrático en América Latina, y promover una reflexión amplia acerca de la necesidad de encontrar nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad.

La conferencia “La reforma del Estado y las nuevas aristas de la democracia en América Latina” fue diseñada con base en dos presupuestos generales: primero, que el alivio de algunas de las carencias sociales más agudas heredadas del modelo anterior y agravadas por los diferentes programas de ajuste que se han aplicado a las economías de la región a partir de la crisis de la deuda en 1982, es un requisito indispensable para la consolidación de los procesos y las instituciones democráticas en la región. El segundo presupuesto fue que la ineficacia de los actores sociales tradicionales también pone en tela de juicio el futuro de la democracia, porque genera tensiones entre los principios y los mecanismos de participación y representación.

Este volumen reúne diez textos que sirvieron para lanzar la discusión en torno de algunos de los problemas económicos, sociales y políticos más sobresalientes que enfrentaban los países latinoamericanos en la primera mitad de los años noventa, a la luz de las transformaciones del periodo anterior.

La reforma del Estado, como concepto y como objetivo político, fue el punto de partida de las diferentes presentaciones. Cada una de ellas plantea de manera clara e inequívoca los dilemas derivados del reconocimiento de que era necesario restituir a la sociedad la facultad de orientar su destino, como lo señala Ernesto Zedillo Ponce de León —secretario mexicano de Educación Pública cuando se llevó a cabo la conferencia—, después de un largo periodo de deterioro económico que, a su vez, había afectado la capacidad de organización autónoma de esa misma sociedad. De ahí que varios de los autores subrayen el carácter prioritario de la educación como aspecto irrenunciable del tema general de la política social, porque, en los términos de Ana Sojo, garantizar la demanda de educación primaria y secundaria y mejorar la calidad de los servicios educativos es la única vía posible para la construcción de una visión de la equidad acorde con la realidad del nuevo siglo. Al examinar las posibilidades de inserción de América Latina en el nuevo orden internacional, Francisco Sagasti también subrayó la importancia de la educación.

Una preocupación común a todos los participantes fue planteada por Rolando Cordera en una amplia reflexión acerca de las nuevas formas y funciones del Estado en América Latina porque, no obstante que todos los participantes en la conferencia reconocen la obsolescencia del modelo intervencionista de las décadas anteriores, también comparten la creencia de que el Estado es un agente indispensa-



ble de protección y desarrollo social. Así pues, la discusión acerca de las atribuciones deseables de lo que sería un Estado reformado en América Latina fue abordada desde distintas perspectivas: a la luz de la dicotomía Estado/mercado que dominó el debate en los años ochenta y que Diego Urbaneja ilustra con la experiencia venezolana; Francisco Sagasti también trató el tema del Estado latinoamericano reformado, pero desde el punto de vista del impacto de la economía internacional y del nuevo orden mundial, y Ana Sojo lo hizo desde una evaluación crítica de los programas contra la pobreza y desde una perspectiva pormenorizada de las exigencias de una nueva concepción de la política social, en una región en la que el bienestar de los grupos mayoritarios ha sido devastado por las políticas de ajuste y la liberalización económica. La presentación del Programa Nacional de Solidaridad de Carlos Rojas tuvo como punto de partida el reconocimiento de que el número de mexicanos que vivía en estado de pobreza y de pobreza extrema había aumentado de manera significativa en los años anteriores. La descripción que hizo del Pronasol sirvió para ilustrar, con la experiencia mexicana, una fórmula relativamente novedosa de organización y distribución del apoyo estatal a los grupos más desfavorecidos de la sociedad, que, según él, estaba asentada en mecanismos de democracia directa y participación activa de las comunidades en los diferentes programas de Solidaridad.

La intervención de Juan J. Linz estuvo destinada a analizar las posibilidades de la democracia en América Latina desde la perspectiva institucional. Su intención fundamental fue plantear los puntos centrales de un análisis crítico del régimen presidencialista, en el cual descubre rigideces que, según él, han sido fuente de interrupciones de los procesos democráticos en América Latina. Para Linz, los regímenes presidencialistas generan condiciones propicias al conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo que históricamente se han resuelto en favor de un ejercicio plebiscitario del poder presidencial; y cuando no se han resuelto porque las tensiones entre ambos poderes han conducido a un *impasse*, la situación ha sido superada mediante la intervención de los militares y la consecuente interrupción de la política democrática. El debate propuesto por Juan J. Linz provocó reacciones fuertes y dejó sobre la mesa el examen de una reforma constitucional que contemple aquellos aspectos del régimen parlamentario que pueden contribuir a contrarrestar los aspectos disruptivos del presidencialismo.

Ludolfo Paramio y Manuel Flores Silva también analizaron las dificultades de la democracia en América Latina, pero subrayando que sus debilidades derivan no tanto del régimen vigente, sino de la

baja institucionalidad de las estructuras políticas. Esta característica es vista por ambos como la vía para el regreso del populismo o del “neopopulismo”, que Flores Silva llama “remedios caseros para insuficiencias democráticas”, en forma de liderazgos iluminados o como resultado del “juego expropiatorio de las élites”. Paramio va todavía más lejos en términos de los dilemas que plantea la reforma del Estado a las sociedades latinoamericanas, al señalar las tensiones que oponen los objetivos inmediatos de eficiencia y eficacia a la legitimidad democrática en una situación de transición política.

Por último, Carlos Alonso Zaldívar esboza diferentes aspectos de la relación triangular entre Estados Unidos —incluyendo a Canadá—, América Latina y España, enfatizando las contradicciones y los prejuicios que permean las relaciones entre actores internacionales externos que coinciden en la región latinoamericana, pero cuyos intereses, estrategias y estilos difieren. Sin embargo, como lo plantea Zaldívar, estas diferencias no pueden cancelar la posibilidad de encontrar convergencias o complementariedades enriquecedoras para todos.

La discusión en las diferentes mesas de la conferencia ganó en amplitud y densidad con la participación de comentaristas y moderadores que, aunque no presentaron documentos escritos, contribuyeron activamente al éxito de la reunión. Así pues, además de los ponentes mencionados contamos con el apoyo de: Manuel Alcántara (Universidad Complutense de Madrid), Enrique Baloyra (Universidad de Miami), Eliana Cardoso (Universidad de Tufts), Pablo González Casanova (UNAM), Julio Labastida (UNAM), Luis Maira (Partido Socialista de Chile), Pablo Pérez Tremps (Universidad de Cáceres), Ulises Beltrán (Presidencia de la República), Marco Bernal (Sedue), José Casar (ILET), José Natividad González Parás (Presidencia de la República), Carlos Márquez (ILET), Santiago Portilla (Pronasol), Juan Rebolledo (Presidencia de la República), Jesús Reyes Heróles (Consultora GEA), Luis Rubio (Consultora CIAC), Edelberto Torres Rivas (Flacso) y Raúl Trejo (UNAM). De El Colegio de México participaron: Luis F. Aguilar, Julio Boltvinik, Marcello Carmagnani, Fernando Cortés, Humberto Garza, Carlos Marichal, María del Carmen Pardo, José Luis Reyna, Carlos Rico, María Luisa Tarrés y Blanca Torres.

La colaboración entre una institución española y una institución mexicana para tratar temas distintos de las relaciones iberoamericanas en el seno de un grupo amplio de académicos, políticos y funcionarios públicos de España y diferentes países latinoamericanos no fue de ninguna manera fortuita. El éxito de la experiencia española de transición a la democracia después de la muerte de Francisco Franco ejerció un poderoso atractivo sobre la imaginación política de las

élites en América Latina, porque demostró que era posible desmantelar un régimen dictatorial de manera gradual, sin desgarramientos ni confrontaciones violentas. Desde esta perspectiva, la transición española fue también un sólido fundamento para que se impusieran fórmulas de cambio político inspiradas en las nociones de pacto y de consenso, y para que quedaran atrás los dolorosos caminos recorridos en los tiempos de mayorías y minorías irreconciliables.

Por otra parte, la intención de patrocinadores y organizadores era también contribuir al fomento del espíritu de una comunidad fundada en afinidades históricas y culturales que lanzó la Primera Conferencia Iberoamericana, celebrada en 1991. La importancia de este esfuerzo de identificación de una identidad iberoamericana —que se ha mantenido mediante la celebración anual de reuniones de esta envergadura— estriba en que los gobiernos participantes no se limitan a encontrarse en un pasado común, sino que han reconocido consistentemente que sus diferencias no son de manera inevitable un obstáculo, pues también pueden ser el camino para integrar una “voz múltiple”.

Creemos que la publicación de estos textos es una forma de expresión de esa voz múltiple que sólo puede entonarse mediante la reflexión conjunta en torno de temas de interés común.



## LA EDUCACIÓN Y LA REFORMA DEL ESTADO\*

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN\*\*

Me es muy grato acudir a la ceremonia de inicio de esta reunión académica en la que se abordarán las experiencias, los logros y los desafíos de la reforma del Estado en Iberoamérica.

Países con sistemas políticos de todo signo, economías del más variado desarrollo y sociedades diversamente complejas están entregados a la reforma de sus instituciones públicas y a dotar de una nueva dimensión al Estado. Ello es visible en casi todas partes del mundo pero en pocas regiones es un proceso tan necesario como en América Latina.

En efecto, una década de crisis, precedida —no hay que olvidarlo— por varios años de expansión incontrolada del Estado, confirieron a muchos de nuestros países un perfil en el que la energía social, productiva, política y cultural de la sociedad estuvo contenida y, en algunos casos, hasta avasallada, por una fortísima presencia del Estado. La reforma del Estado, pues, nace como una necesidad de restituir a la sociedad su facultad de orientar su destino y de desbrozar los caminos para el despliegue de sus capacidades en todos los órdenes de la vida colectiva.

En los siguientes días, aquí se examinarán y se discutirán algunas de las características que está tomando la reforma del Estado en América Latina. Mucho es lo que se ha avanzado en la mayoría de nuestros países, y de ello, con seguridad, darán cuenta los distinguidos ponentes y comentaristas que ofrece el programa. Permítanme delinear muy brevemente los avances que, desde mi punto de vista, muestra la reforma del Estado en México.

\* Palabras pronunciadas en la inauguración de la reunión.

\*\* Secretario de Educación Pública.

De cara a un nuevo siglo, los mexicanos deseamos hacer de México un país cabalmente moderno. Es un anhelo ya presente en los ideales políticos de los precursores de nuestra revolución de independencia; en el programa que vertebra nuestras cartas constitucionales, desde Apatzingán hasta la de 1917; en nuestra defensa reiterada de la república y, de modo destacado, en el ideario de progreso social de la Revolución de 1910.

Empero, la modernización que hemos emprendido no responde solamente a una profunda aspiración histórica. Dificultades que han caracterizado la evolución de México y de otros países que transitan hacia nuevas etapas de desarrollo nos han hecho conscientes de que las instituciones forjadas al cabo de los años deben responder con pertinencia a las aspiraciones de progreso económico y social de nuestra población, y deben permitirnos afrontar los desafíos de la transformación tecnológica, financiera y comercial del mundo actual.

El agotamiento del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y la expansión fiscal nos dejó un conjunto de desequilibrios estructurales que menguaron nuestra capacidad de generar empleo, redujeron nuestras posibilidades de vincularnos a los mercados internacionales y de expandir el mercado interno, y pospusieron la satisfacción de crecientes necesidades sociales. En ese lapso, la economía mexicana acusó síntomas de estancamiento y vulnerabilidad que nos enfrentaron al dilema de sobrellevar un crecimiento débil con crisis recurrentes y cada vez más riesgosas, o concebir reformas profundas que generasen un nuevo orden económico y social.

Una de las claves del cambio que debía producirse en México consistía en revisar el desempeño del Estado, que ya entonces se había arrojado un exceso de atribuciones y una inercia que absorbía cada vez más espacios de la vida económica y social. La magnitud de los problemas demandaba una reforma a fondo. Esto fue comprendido con claridad por el presidente Salinas de Gortari, quien convocó a la nación entera a asumir el cambio para orientarlo conforme a los intereses generales de la población.

La reforma del Estado en México se ha concebido como un proceso integral. Hay convergencia y simultaneidad entre la evolución económica, los avances políticos y el mejoramiento de las condiciones sociales.

En el dominio de lo político, la reforma se propone, por una parte, el fortalecimiento de la soberanía buscando que, sin sacrificar los principios de nuestra política exterior y de nuestras prácticas diplomáticas, se coadyuve a la coexistencia efectiva y permanente del Estado nacional mediante una eficaz acción en el contexto internacional.

La reforma entraña una política exterior que, ante todo, promueva el interés de los mexicanos en el nuevo entorno global. Persigue influir con realismo en los acontecimientos mundiales, abrir el país a todas las vertientes de una vida internacional más dinámica, diversificada y competitiva.

En la esfera de lo político conviene recordar, asimismo, que durante los últimos años la organización de la sociedad mexicana ha ganado en complejidad y en diferenciación. Han surgido nuevas fuerzas sociales y, con ellas, formas de expresión y de participación política inéditas. Para el México de finales de siglo, la legitimación del poder mediante un régimen electoral confiable y un sistema moderno de partidos es decisiva. Ello ha demandado el perfeccionamiento de las normas y de los procedimientos electorales, así como la creación de órganos públicos especializados en su aplicación. Al mismo tiempo ha estimulado a los partidos políticos para que renueven su estructura interna y hagan más estrechas y sensibles sus relaciones con una sociedad más participativa.

La revisión de las instituciones y procedimientos electorales que hemos emprendido hace varios años se dirige a dar cabal transparencia a los comicios. Queremos fortalecer tanto nuestras organizaciones políticas como nuestro sistema de partidos, y se ha hecho énfasis en la creación de una cultura política fincada en la tolerancia, la responsabilidad y el debate.

Otro ámbito que se afirma cada vez más en la vida social mexicana concierne a la defensa y protección de los derechos humanos. La creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en México, institución encargada de velar por la observancia de tales derechos —incluso con independencia de los poderes judiciales—, denota la sensibilidad social de algunos aspectos de la reforma.

En el ámbito de lo productivo, la reforma del Estado está creando las bases de una economía sana y próspera, capaz de asegurar la expansión y el fortalecimiento de las bases materiales de la sociedad mexicana. Se está haciendo a partir de medidas concretas para la estabilización continua de la economía; por medio de la ampliación de los recursos disponibles para la inversión productiva, y de la modernización de la planta de producción.

La simultaneidad de los propósitos políticos, económicos y sociales de la reforma del Estado se ejemplifica con claridad en la concertación de intereses de los diferentes sectores de la sociedad.

Debe subrayarse que el Estado mexicano, robustecido por su pluralidad política y por sus consensos sociales, busca hacer más eficiente, ágil y justa su participación, con la mira puesta en el

estímulo a la iniciativa ciudadana y a la voluntad social. De esta manera, la reforma del Estado tiene el objetivo de modernizar la función rectora de éste para que sea capaz de propiciar un patrón equilibrado de crecimiento económico, en el que la asignación de recursos esté orientada a mejorar las condiciones de vida de los grupos menos favorecidos.

La reforma del Estado se realiza para perfeccionar aquellas facultades y capacidades que le permitan actuar como el legítimo rector de la economía, pero también como un mecanismo político complementario al del mercado, capaz de subsanar o corregir sus distorsiones y llevar a cabo, con eficacia, su función compensatoria. El Estado puede convertirse en el núcleo decisorio que, atendiendo a criterios democráticos y de justicia social, despeje el aparente dilema entre eficiencia y equidad. La reforma del Estado no busca debilitarlo ni desmantelarlo, sino transformarlo para que conduzca, cohesione y articule la energía contenida en todo el tejido social.

La reforma no pretende modificar los elementos constitutivos del Estado mexicano sino imprimirle un perfil distinto, que lo faculte para cumplir mejor con sus obligaciones fundamentales. La clave de la reforma del Estado reside, entonces, en los cambios en las relaciones entre éste y la sociedad. Con la reforma se trata de investir a la sociedad de los espacios y canales apropiados para que sea ella misma la que colme el horizonte de la actividad colectiva.

Lo anterior queda bien ejemplificado en el caso de la reforma al artículo 27 constitucional, que moderniza la naturaleza de las relaciones en el sector agropecuario fijando nuevas bases para lograr justicia y bienestar para la población campesina, al tiempo que se fomenta la producción e inversión agropecuarias. De igual modo, el Programa Nacional de Solidaridad, diseñado por el presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, para combatir la pobreza extrema, parte de una noción nueva de las relaciones entre Estado y sociedad. Éstas dejan de estar tamizadas por el tutelaje y el paternalismo para convertirse en una vinculación en donde el Estado impulsa la participación individual y colectiva en la solución de los problemas sociales.

Existe, a mi juicio, un ámbito de la acción pública donde la reforma del Estado demanda que los mexicanos hagamos un esfuerzo especial: la educación. El presidente Salinas de Gortari ha reiterado su convicción de que el porvenir de la nación está indisolublemente ligado al desenvolvimiento y a la calidad de nuestra educación. En el siglo XXI, el verdadero progreso entrañará un sistema educacional fortalecido, pertinente, eficaz y competitivo. De ahí la relevancia de impulsar la educación nacional, extendiendo su cobertura, elevando



su calidad y afinando su capacidad para promover los nuevos avances que reclaman el país y nuestro tiempo.

En México, como en otros países, la educación ha sido y deberá seguir siendo medio para hacer cristalizar la justicia social al multiplicar oportunidades, desarrollar la destreza individual y articular el esfuerzo colectivo. Por medio de la educación se atacan de raíz algunas de las causas de la pobreza, se favorece una mejor distribución del ingreso y se elevan las condiciones sociales de las mayorías. En el curso de la época moderna, la educación ha sido y seguirá siendo vehículo de equidad social. Muchas son las sociedades avanzadas que han comprobado que una mayor educación se corresponde con una más justa distribución de la riqueza. Un buen sistema educativo es indispensable para alcanzar el desarrollo, fortalecer el Estado nacional y preservar la soberanía.

La transformación de nuestro sistema educativo es un imperativo histórico, nacional, estratégico y cultural. De ello dependerá que, en el siglo venidero, la sociedad mexicana esté integrada por ciudadanos aptos, informados, capacitados para su trabajo y conscientes de su cultura y de su historia. Esa ciudadanía es, en última instancia, la que se aspira a formar mediante la reforma del Estado.

Nuestra época ha hecho evidente para nuestros países que el Estado debe transformarse en la medida en que no existe un modelo de desarrollo que haya llegado a la perfección histórica en términos de justicia, equidad y bienestar, o que haya satisfecho completamente las demandas de una población en aumento. En este sentido, los atributos, las funciones y la dimensión misma del Estado habrán de estar sujetos a debate.

De ahí la oportunidad de esta reunión organizada bajo los auspicios del Consejo Superior de Investigaciones Científicas de Madrid y El Colegio de México. Estoy seguro de que en los siguientes días aquí se contribuirá a esclarecer el rumbo, los alcances y los retos de la reforma del Estado.



## NUEVAS FORMAS Y FUNCIONES DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA

ROLANDO CORDERA\*

### EL ESTADO INCONCLUSO EN AMÉRICA LATINA

Para una discusión acerca del Estado en América Latina, conviene empezar con una referencia a lo dicho por Alain Rouquié en su más reciente libro: América Latina es un mundo que sigue siendo nuevo, subcontinente que por ello mismo ha sido generalizado demasiado y se ha visto sujeto durante mucho tiempo a múltiples mitos y clichés. Este “nuevo mundo” suele ser estudiado y discutido como un laboratorio extensivo en donde los tradicionales males y defectos de las sociedades occidentales aparecerían simplemente distorsionados, exagerados, “hechos nudo”, aunque seguirían siendo esencialmente los mismos.

En el mismo sentido y ya rumbo a nuestro tema, vale la pena resaltar las reiteradas consideraciones expuestas por Arnaldo Córdova, de que la noción del “Estado” latinoamericano requiere al menos de una minuciosa revisión, puesto que la misma existencia de los “Estados” como tales (es decir, como instituciones con el poder para establecer permanentemente relaciones de intercambio de todo tipo, jurídicas, administrativas, políticas, enraizadas por consenso en la vida social, y capaces de promover conductas e imponerse modificaciones, en la medida en que las inducen al resto de la formación social) es discutible.

Habría que decir, entonces, que si hay algo como el “Estado latinoamericano”, ese algo se refiere a una formación inconclusa, a

\* Centro de Estudios del Desarrollo Económico de México. Facultad de Economía, UNAM. Agradezco la colaboración de Ricardo Becerra en la elaboración de este trabajo.

una serie de ensayos de construcción institucional que no han terminado de consolidar un orden capaz de fundar su legitimidad y permanencia en su eficacia y efectividad, en determinadas reglas racionales de procedimientos y en la credibilidad de los actores políticos (Paramio, 1991). Por supuesto, si se piensa en Estados de sociedades específicas, las diferencias saltan a la vista y la noción misma de un Estado latinoamericano muestra de nuevo su precariedad.

Las sociedades latinoamericanas aparecen, a todo lo largo de este siglo y aun antes, como sociedades que apuntan constantemente a su disgregación, a su fragmentación, con insuficiencia de lo que Gino Germani llama “el núcleo central prescriptivo mínimo suficiente para la integración” y, más precisamente, “en condiciones de una baja integración normativa de la sociedad”, es decir, en condiciones de una frágil capacidad institucional que una y otra vez ha sido sustituida por otras formas de control social y político en un medio desintegrado, por modos de socialización y resocialización, por formas artificiales y autoritarias (J. J. Brunner, 1986).

Naciones que no acaban de construirse, sociedades que no pueden hacerse y Estados que no acaban de edificarse llevarían nuestra discusión a coordenadas un tanto distintas a las que sugiere la idea misma de “Estado latinoamericano”. En primer lugar, a entender y valorar en su justa dimensión los fracasos de las políticas de *estos* Estados y, en segundo lugar, a comprender cómo, precisamente, es necesario construir verdaderos Estados, instituciones eficaces y legítimas que sirvan como instrumentos de equidad, cohesión social, transformación productiva y de democratización nacionales. Desde esta perspectiva, uno bien puede preguntarse si la “crisis del modelo” que tanto nos ocupa y preocupa es un resultado de “mucho” o de “poco” Estado. Para ambas posibilidades habría datos y consideraciones de sobra.

Quizás es en estos momentos cuando América Latina debe asumir que no sólo una *estrategia* o un *modelo* de desarrollo ha llegado a su límite, sino también que no se puede ir muy lejos *sin* un elemento general cohesionador, y que tal componente no puede ser otro que el propio Estado. Durante mucho tiempo en nuestro subcontinente el intervencionismo estatal más exitoso no fue aquel que pretendió redistribuir la riqueza, ni el que intentó la industrialización de su economía, ni el que quiso consolidar instituciones democráticas. En realidad, el intervencionismo más eficaz —hasta la década de los setenta— estuvo del lado de la protección del mercado y de una industria interna cada vez más “rentista”. Los Estados de nuestro subcontinente vivieron un ciclo largo de permanencia y relativa con-

solidación apoyándose en su alianza con los sectores de la “industria nacional”. Pero el nuevo contexto internacional ha vuelto insostenible ese peculiar intervencionismo “mercadointernista”, una de las asignaturas del Estado, y es entonces cuando se ha procedido a poner en duda *toda* capacidad interventora, sin tomar en cuenta la calidad deformada de la intervención que se juzga.

Los cambios a que nos enfrenta esa mínima revisión y los de la economía política mundial, no acaban de adquirir un perfil definitivo y relativamente estable. Los desarrollos en el este europeo y la antigua Unión Soviética, así como el torbellino desencadenado en China después de Mao, pueden desembocar en una reasignación sustancial de los recursos mundiales, en particular de aquellos que, en otras condiciones, podrían canalizarse a las áreas de la semiperiferia más necesitadas de fondos financieros externos, como América Latina. Ello, por sí solo, sigue planteando un desafío formidable a los Estados de los países semindustrializados de la región: por un lado, mantener la cohesión social en medio y al final de un ajuste drástico como el experimentado en los años ochenta; por otro, transformar las propias estructuras estatales, crear un sedimento donde pueda edificarse una autonomía y una legitimidad estatales a largo plazo, y procesar la reestructuración industrial y productiva necesaria para no ser expulsados de la semiperiferia, y por último, resolver el problema más antiguo y más grave de todos: el de la injusticia y la pobreza de sus sociedades.

Todo ello implica llegar a acuerdos de gran alcance con los Estados avanzados, así como con el capital financiero internacional y las empresas transnacionales, para asegurar un mínimo técnico de divisas. Ésta sigue siendo la pesadilla recurrente para los Estados que quieren ir más allá del ajuste impuesto por la crisis de la deuda y que buscan transformarse para coadyuvar a la modernización de las estructuras económicas y sociales de sus naciones.

En estas condiciones, lo que se impone en América Latina es una discusión de *qué* tipo de Estado es el necesario (el *Estado necesario*, según la nueva propuesta de la Comisión Económica para América Latina) y no qué cantidad de Estado. La naturaleza y la calidad, más que su mínima expresión posible, es el verdadero problema y el reto de nuestros días; si hay alguna salida a la crisis y al túnel de los ochentas, ella empieza con esa reflexión.

Tal redefinición del Estado, más allá de sus dimensiones técnicas, es una labor de alcance y significado históricos, de nuevas coaliciones y acuerdos sociales, de visiones que vayan más allá del corto plazo, dotadas de mucha sensatez y pragmatismo, y también es una labor de integración de nuevas y viejas perspectivas, de contar con un panora-

ma articulado de la realidad, de hacer una reformulación global, teórica y política.

El Estado necesario, para serlo, tendría que comprimir en una sola, magna, operación, los tres grandes movimientos a que nos refieren estos tres apellidos fundamentales para las ideas acerca del desarrollo de América Latina: Weber y su "burocracia civilizatoria"; Gershenkron y su Estado subsanador de "hoyos negros" de la acumulación de capital; Hirschman y el Estado previsor y avizor, portador de sutilezas y pragmatismos. Se trataría de un Estado, como diría Fernando Fajnzylber, sintonizado y dispuesto para llenar las ausencias del "casillero vacío" e iluminar la "caja negra" del subdesarrollo latinoamericano.

#### LAS DISCUSIONES SUPERADAS

En la experiencia acumulada durante estos años de crisis y ajuste, hay datos suficientes que nos permiten trascender debates que parecían nodales en el pasado inmediato, y pasar a otros más precisos y pertinentes para los problemas que viven ahora nuestras sociedades.

En primer término, resulta obvio que la década que acaba de terminar impuso mucho más que un nuevo juego de políticas macroeconómicas; impuso una revisión general y radical de las estructuras político-económicas nacionales, así como de la manera de estudiarlas, entenderlas y encauzarlas. Se trató de una reconstrucción, aún no acabada, de los *modelos de desarrollo*. Está claro que, en lo fundamental, no fue una elección nacional, autónoma o autóctona, sino un proceso global, diferenciado nacionalmente pero determinado transnacionalmente, que no admitió excepciones ni atajos.

Al entrar los años setenta, los modelos de desarrollo latinoamericanos, igual que las formaciones socialistas del este europeo, lo mismo que las economías industrializadas de Occidente, se vieron frente a un momento de recambio e intensificación del proceso de conformación de lo que Braudel llama "economía-mundo". La brusca reestructuración sufrida en nuestros países tiene una raíz común en el hecho de que nuestras entidades económicas globales no pudieron estar a la altura de las exigencias planteadas por esta mutación. Nuestros capitalismoes nacionales no estaban (ni están) en condiciones de generar un salto productivo y económico que permitiera, por un lado, producir divisas que no fueran las provenientes de la deuda y, por otro, garantizar en las nuevas condiciones un desenvolvimiento

de su tejido social y productivo en toda la sociedad (y el territorio) nacional. En este sentido cabe señalar la distancia que se dio en estos años entre la capacidad intelectual y técnica para advertir y pregonar la necesidad del ajuste, y la dificultad para ponerlo en acto. Se llegó a pensar que era posible posponer de manera indefinida la llegada del ajuste. Los efectos desastrosos de esta ilusión se hicieron evidentes a partir de 1983.

En segundo lugar, hoy también podría decirse que ése no fue el escenario de la última batalla entre el Estado y el mercado, sino más bien, un momento particular, nacional, de la histórica y universal tensión dinámica entre ambas instituciones. La dicotomía entre *laissez faire* y “estatismo” resulta no sólo falsa, sino dañina para instrumentar y comprender políticas concretas. El *Informe mundial del desarrollo*, que presenta anualmente el Banco Mundial (que hasta entonces se suponía el *sancta sanctorum* del liberalismo económico), en su edición de 1991 concluye: “lo importante son las interacciones entre el Estado y el mercado [...] no existen los mercados competitivos sin contextos políticos reguladores, y es imprescindible la intervención estatal para que funcionen adecuadamente” (1991: 456).

Las lecciones al respecto deberían ser claras: ni antes ni ahora las transacciones económicas han tenido lugar en un vacío político. Como afirmaba Braudel en su obra clásica:

nada parece más claro [para un historiador, se entiende, pues la expresión está ausente en los diccionarios económicos de hoy] que la noción clásica del mercado nacional [con lo que se designa] la coherencia económica adquirida de un espacio político determinado, siendo este espacio de una cierta amplitud, el marco, ante todo, de lo que llamamos el *Estado nacional*. Puesto que [...] la madurez política ha precedido a la madurez económica la cuestión es saber cuándo, cómo y por qué razones estos Estados han adquirido [...] una cierta coherencia económica interior y la facultad de comportarse como un conjunto frente al resto del mundo (1979: 228).

Podríamos así adelantar una conclusión: cuando las fuerzas económicas arrinconan al Estado, las condiciones generales de reproducción de la sociedad se ponen en peligro: el sistema social se asoma a sus posibilidades destructivas. Cuando el Estado arrincona al mercado, o de plano busca abolirlo, la asignación de los recursos se vuelve tortuosa y cada vez más ineficiente. Las necesidades y la manera de satisfacerlas ya no son una expresión y una decisión libres, con un alto componente individual, sino un asunto de los expertos y de los que mandan: el sistema se asoma a sus posibilidades “implosivas”. Ya no

es la desintegración o anarquía del mercado, sino la hiperinflación totalitaria: la diversidad y, en consecuencia, la posibilidad de libertad se congelan.

Esta es, por lo demás, la experiencia del siglo xx, sobre todo en sus grandes crisis. Lo constatamos de nuevo con el derrumbe del comunismo como método totalizador de organización y conducción de la sociedad. Gracias a ello, la urgencia de redefinir las relaciones entre el Estado y el mercado se puede plantear hoy como una necesidad universal más que como una preferencia ideológica, de tal forma que sea posible ver estas relaciones como una ecuación dinámica más que como una igualdad teórica permanente e inmutable.

Una tercera lección de la experiencia reciente es la referida a la problemática relación entre *lo nacional* y *lo mundial*. Se impone pensar en el desarrollo posible de nuestros países a partir de las restricciones que emanan de su entorno inevitable, asumiendo estas variables como susceptibles de ser moduladas desde el interior. Es decir, las relaciones con el exterior, en especial aquellas que se establecen con los centros del sistema, pueden dar lugar a esquemas de interdependencia que no impliquen fatalmente una vinculación unívoca de corte imperialista. En todo caso, lo que habría que asumir es que la relación dominante de dependencia puede tener una contraparte dinamizadora mediante flujos de capital y tecnología que redunde en el desarrollo o la reconversión de las estructuras productivas del país dependiente.

Toda estrategia de desarrollo tiene que asumir como realidad la mundialización, y ello hará ver que los cambios y las crisis sólo pueden entenderse en un marco de restricciones y oportunidades definidas de esa manera, es decir, globalmente. Sin embargo, así como ocurrió en momentos de mutación general anteriores, en éste sigue viva y actuante la dimensión nacional, concretada en relaciones y acciones políticas y sociales que expresan historias concretas, particulares, de contradicciones que no encuentran perfil sino atendiendo una cultura y una política netamente nacionales. Es a partir de esta dimensión que se concretan o no las oportunidades que en las crisis se abren para las unidades de la periferia.

En este sentido, el ajuste de América Latina plantea un dilema que puede decidirse nacionalmente, por medio de la política estatal, pero que ya forma parte de las exigencias explícitas, identificables, del cambio mundial. La integración internacional implica necesariamente una cierta especialización productiva, como condición para adquirir un lugar en la división internacional del trabajo; ello implica privilegiar una o unas ramas determinadas de actividad económica para la exportación, lo cual inevitablemente se contrapone —al menos en



las primeras fases de despegue— con la idea de construir una estructura nacional productiva integrada y autosostenible.

Sabemos ahora que no existen contextos internacionales permisivos, abiertos e inagotables frente a las necesidades del desarrollo nacional, cuya operacionalidad en el mediano plazo depende, más ahora que ayer, de tendencias históricas concretas del sistema mundial. Ello supone una tensión inevitable que sólo puede aliviarse mediante la acción de entidades con capacidad moduladora y normativa para el conjunto nacional. Atender y entender el mercado mundial para desarrollar esfuerzos de articulación de estructuras económicas y sociopolíticas internas parece ser una decisión, una política y una función inevitables de los Estados latinoamericanos al final del ajuste.

Un último punto: habría que advertir que el tristemente célebre círculo vicioso entre inestabilidad política y estancamiento o subdesarrollo económico admite más de una solución, y no remite fatalmente al autoritarismo como factor de despeje de estos bloqueos. El alegato que sostiene que sólo regímenes autoritarios pueden llevar al cabo las “decisiones difíciles” del ajuste no se ve corroborado por los estudios de casos concretos del subcontinente. No se mantiene en pie, por tanto, la supuesta necesidad de posponer las reformas políticas en aras del éxito de las económicas. Pero, por otro lado, tampoco parece contundente ni sostenible empíricamente que la libertad política sea suficiente para abrir la puerta a procesos sostenidos de progreso económico.

El ajuste económico, como señala Soledad Loeza, desplaza o remueve intereses y grupos que, naturalmente, cambian el panorama de la estructura de poder nacional, pero esos desplazamientos no garantizan por sí mismos ni democratización ni mayor libertad política. Por lo tanto, reforma económica y democracia política son fines y ámbitos distintos que exigen a los actores sociales luchas y compromisos distintos: la durabilidad de la democracia requiere de programas económicos consistentes, pero éstos no garantizan el mantenimiento de la democracia. Ésta, a su vez, no es capaz en sí misma de constituir las condiciones suficientes (tal vez ni siquiera las necesarias) para la expansión económica y el bienestar.

Lo decisivo en la relación entre política y economía, o entre democratización y reforma económica, reside en el grado de *autonomía estatal*. Esta noción es central para el análisis y para definir y evaluar las tareas del Estado. En uno de sus trabajos más sugerentes, Theda Skocpol se pregunta:

¿Pueden los Estados alcanzar sus objetivos? [...] ¿qué capacidades tienen los Estados para cambiar el comportamiento o para oponerse a las exigencias de los actores sociales o para transformar las estructuras recalcitrantes? [...] Las respuestas se encuentran no sólo en las características [constitucionales] de los propios Estados sino también en el equilibrio y las ventajas situacionales de los Estados comparadas con las de los actores no estatales [...] la respuesta depende de la capacidad de fijación de objetivos autónomos por parte de los Estados (1990: 134).

Skocpol entiende esa autonomía como “el poder de formular y perseguir metas que no sean mero reflejo de las demandas o de los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad” (1990: 120). Sin esa cualidad —de difícil construcción en el contexto latinoamericano— es improbable el éxito de las transformaciones, lo mismo en el orden económico que en el político.

Así, los objetivos de reestructuración productiva o de cambio político interno serán exitosos si el Estado es capaz de alzarse sobre los grupos corporativos, sobre los intereses y las demandas sectoriales o muy localizados del poder económico y político. Al mismo tiempo, una democratización productiva reclama, tanto en el ámbito social como en el político, un Estado suficientemente fuerte y legítimo para asegurar: 1) estabilidad en las tareas normativas, y 2) flexibilidad frente a los cambios inherentes a los regímenes democráticos.

En la autonomía reside, nos insiste Arnaldo Córdova, la característica central y decisiva del Estado moderno. Pero habría que agregar que éste no es un atributo inmóvil sino una relación y una capacidad que hay que desplegar, revisar y, en su caso (nuestro caso), rehabilitar. En este sentido, modernidad y modernización económica, política y social, y autonomía estatal no serían términos excluyentes; son, en todo caso, complementarios, aunque ciertamente contradictorios.

#### DESARROLLO Y DEMOCRACIA: LAS VIEJAS TAREAS DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA

Cómo construir una burocracia comprometida y capaz de llevar adelante la gestión estatal; cómo alcanzar plataformas dinámicas de redefinición de las relaciones entre el Estado y los actores sociales y económicos; cómo inducir la acción y el compromiso de estos actores, para que sus decisiones y acciones, que de entrada responden a motivaciones e intereses particulares y sectoriales, sean parte de propósitos generales, públicos; todas éstas son cuestiones pertinentes,

urgentes en el caso de México y de muchos otros países de América Latina, tanto o más que las que provienen de una debilidad financiera crónica, de la precariedad productiva o del atraso tecnológico.

De manera más específica habría que preguntarse: ¿cómo crear las condiciones internas para una autonomía estatal productiva y no depredadora?, ¿se puede aspirar a tener una “burocracia weberiana” sin servicio civil de carrera y bajo la dominación de mecanismos de cooptación articulados por resortes patrimonialistas?

En el caso latinoamericano, habría que insistir en que la justicia y la equidad elementales siguen siendo tareas no cumplidas por los Estados. La primera nos remite al viejo pero vigente problema de la fiscalidad. Sin duda, equidad y justicia suponen una serie de medidas y programas de gran magnitud y complejidad; pero todo ello tiene, como uno de sus puntos nodales, la cuestión fiscal y, dentro de ésta, el pago justo, progresivo, de los impuestos. Sin ese requisito mínimo acometible desde el Estado, ninguna de las grandes tareas de la modernidad podrá realmente resolverse.

Por otro lado, parece factible plantear que la sociedad latinoamericana puede ya superar lo que Gramsci llamaba la fase de “estadolatría”, lo que no implica, ni lejanamente, el arrinconamiento del Estado, ni su reducción en cuanto a funciones y tareas que, después del ajuste, pueden llegar a ser abrumadoras.

En efecto, es indispensable contar con el “inventario” material de nuestras naciones, hacer la “contabilidad” de la riqueza existente acumulada y de todos modos generada —a pesar de la brutalidad del ajuste. Ello constituye la plataforma de acumulación histórica, material, institucional y política, para cualquier estrategia de desarrollo.

Más específicamente: se requiere rehabilitar lo que se pueda de la capacidad productiva existente; ampliar y reforzar la infraestructura; dar a la educación, la ciencia y la tecnología una efectiva centralidad; definir objetivos y promover decisiones de largo alcance en materia de industrialización. Todas éstas son tareas ineludibles para darle realidad y realismo a la modernización. Ninguna de ellas, en ningún lugar ni tiempo, se ha podido realizar mediante la espontaneidad y la creatividad del mercado y los intereses individuales. Son, más bien, propósitos que por su complejidad suponen siempre un alto grado de acción y compromiso colectivo que sólo puede a su vez concretarse y, sobre todo, mantenerse por medio del Estado.

Si a lo anterior agregamos las demandas sociales abultadas por la depresión y el ajuste, lo que se tiene en perspectiva, como condición *sine qua non* para la modernización, es un Estado fuerte y grande. No son, por ello, estas dimensiones las que deberían preocupar primeramente.

Adicionalmente, los Estados de América Latina pronto encararán los límites del que ha sido el mecanismo maestro del saneamiento de sus finanzas: la privatización. Como las propiedades que se pueden privatizar son finitas, habrá que asumir que en adelante queda lo más difícil: mantener los saldos de las cuentas públicas por las entradas “normales” y asegurar que lo privatizado cumpla con los compromisos sociales expresos, según la teoría, mejor que como lo hacía el Estado. Estamos pues, por entrar a la etapa del Estado que “monitorea”, que cuida “la realización de los fines públicos por medios privados”, según la afortunada fórmula de John Donahue (1991: 26).

Se está así en el umbral de una etapa en la que se debe dar a la noción de economía mixta un significado y un valor superior, histórico y político-económico, y no sólo ideológico o “táctico”.

Desde esta perspectiva, habría que asumir, con todas sus consecuencias, que *sí* hay una tensión fundamental, de estructura, entre justicia social o igualdad y eficiencia, y que esta tensión no se resuelve, ni necesariamente se relaja, por el recurso conocido de la transferencia de propiedad en un sentido o en otro. Habría que reconocer, sin embargo, que desde una perspectiva dinámica la igualdad tiende a resentir la falta de eficiencia, hasta llegar a desvanecerse como objetivo o realidad socialmente aceptada o deseada. El requisito de la eficiencia sobre el quehacer estatal no puede postergarse por mucho tiempo so pretexto de que lo importante es la eficacia, el logro de fines sin la cuantía de medios. Sin eficiencia, la eficacia pronto deja de serlo y se vuelve simplemente horror burocrático (Cordera, 1990).

Dicho de otro modo, en una economía de mercado, pero con capacidad orgánica de intervención pública, como es deseable en América Latina, la eficiencia tiene que formar parte de los objetivos, de los fines generales, si es que el otro gran propósito de la sociedad moderna, el de la justicia social, ha de contar con una materialidad realmente dinámica que la sostenga.

Igualmente, tiene que reconocerse que el desacuerdo en los fines no lleva directamente a la selección ideológica o política de los medios que deberían ser escogidos con base en un razonamiento rigurosamente técnico. A la vez, tendría que aceptarse que incluso con base en estrictos criterios de eficiencia, la propiedad privada, así como la intervención pública, son componentes de una política general que, en consecuencia, los vuelve esencialmente contingentes. En este sentido, la relación Estado-mercado, es decir, “el que un bien o servicio deba ser provisto pública o privadamente [...] debería ser decidido sobre la base de cuál método nos acerca más al objetivo previamente

definido [...] Es un asunto contingente más que una cuestión de dogma" (Barr, 1987).

La determinación de objetivos y la selección de medios, vistas así, nos llevan directamente a dos cuestiones centrales de la organización política. Por un lado, las maneras de decidir y definir los propósitos generales, esto es, la democracia o la falta de ella y su eficacia para penetrar las paredes del dominio y la riqueza y, por otro lado, la capacidad social o colectiva de ejercer un control real sobre las decisiones que se toman dentro del Estado, así como de inducir en técnicos y funcionarios, planificadores, asignadores y controladores de recursos, métodos alternativos para decidir y evaluar dichas asignaciones.

No sobra citar a Arthur Okun: "El conflicto entre la igualdad y la eficiencia económica es inescapable. En ese sentido, el capitalismo y la democracia son realmente una mezcla muy improbable. Quizás es por ello que ambos se necesitan. Para poner algo de racionalidad en la igualdad y algo de humanidad en la eficiencia." (Okun, 1975: 120).

El debate entre nosotros apenas ha podido darle a la tensión referida el lugar que debe ocupar. Lo peor es que, en sentido estricto y sin excepciones en América Latina, tampoco la igualdad parece haber prohiado un interés genuino y riguroso. La atención se ha centrado en la defensa o la depuración del sector público, en especial su sector de empresas públicas.

Por último, y más concretamente acercándonos al caso de México, está visto que desde el Estado no se puede todo. Insistir en lo contrario es el camino más seguro del fracaso económico, la ineficiencia y el desprestigio político.

Si se tuviera que señalar un factor único explicativo del deterioro del sector productivo estatal, quizás el más destacado sería aquel que alude a la casi total ausencia dentro de la empresa pública de una visión empresarial y de una dimensión explícita de mercado. Algo se ha avanzado en los años de las privatizaciones y de las multivariadas críticas del sector empresarial, pero estamos lejos aún de alcanzar un acuerdo, aunque fuera incipiente, alrededor de este punto. La gerencia como premio o castigo político, el hecho de que los políticos se vuelvan de la noche a la mañana administradores de empresas, y que así como lo son ahora, mañana dejen de serlo, son indicadores que resumen con precisión este desprecio sistemático, desde el Estado, de una de sus funciones modernas por excelencia.

Más que renunciar a la posibilidad de crear y dirigir empresas, lo que parece imponerse es una redefinición de lo público en general pero, sobre todo, en la franja propiamente económica del espacio

público. Sólo desde una conceptualización precisa, explícita, de lo que es la responsabilidad colectiva general, será factible procesar privatizaciones y nuevas figuras asociativas mixtas, que en efecto le den a nuestras economías nacionales una capacidad de innovación y adaptación a la altura de los cambios y desafíos mundiales que están y vendrán en el futuro inmediato.

La intervención pública, que es propia de una economía mixta, implica contar con un propósito público que esté más allá de la generalidad. De otra manera, quienes realizan la intervención no saben, aunque después nos lo inventen, los fines que se quieren. La economía mixta, así, tiene que volver a definirse desde sus cimientos si es que en efecto va a servir de paradigma para una renovación del desarrollo. Ella debe entenderse, como lo ha sugerido el ideólogo democristiano chileno Jaime Castillo, sobre todo como una hipótesis de trabajo que resume combinatorias e intervenciones, así como la distribución de tareas y frutos siempre sujeta a revisiones políticas y técnicas. Es decir, con y desde el mercado, es indispensable salir al paso de una idea de la sociedad como la simple suma de individualidades, y de una concepción del interés público como la mera agregación de intereses privados.

De otra suerte, como lo muestra la experiencia contemporánea de muchos de nuestros países, lo que se desarrolla es un vacío moral e intelectual en el corazón mismo de la economía política. Como dice David Marquand del caso inglés:

Sin una filosofía de la intervención pública, es difícil ver cómo una economía que depende de la intervención pública puede propiciar el apoyo que requiere para funcionar adecuadamente. En ausencia de esta filosofía, el sector público tiende a volverse un campo de batalla de intereses privados mientras sus resultados aparecen crecientemente arbitrarios y caprichosos. En los buenos tiempos, los intereses predatorios pueden ser comprados, o cooptados, y el Estado funcionar con base en una aceptación pasiva. Pero cuando vienen los tiempos malos [cuando hay que ajustarse, agregaríamos nosotros] cuando el consenso pasivo no basta y todas las decisiones duelen, aquellas que son arbitrarias minan el apoyo para el sistema, precisamente en el momento en que más se necesita (1988).

Éste es otro elemento para explicar muchas de las situaciones recientes en Latinoamérica: cuando la necesidad de cambio se asoma en el horizonte del Estado, se hace evidente la debilidad de la clase política, de los gobiernos y de los grupos que gravitan en torno del Estado, para incorporar al ajuste a los diferentes grupos e intereses

que el propio desarrollo ha gestado. A menor cooperación se busca responder con más activismo estatal, pero sin una filosofía unificadora y sin poder configurar criterios para definir objetivos comunes y generales; este activismo propicia una propensión a la arbitrariedad y el desperdicio, a convertir al Estado y al sector público en una arena de disputa de intereses particulares privilegiados, disfrazados de interpelaciones públicas, hasta populares, que no hacen sino reforzar un corporativismo primitivo, ineficaz política y socialmente.

Al final del ajuste, el panorama dentro del Estado —tan opaco en otras épocas— podía apreciarse con mayor nitidez: detrás de la fachada de un Estado excesivo, omnipresente y todopoderoso, en realidad existía un Estado paralizado en la repetición de inercias; un Estado si bien fuerte para reproducir el viejo modelo, más bien débil a la hora de encarar iniciativas de cambio importantes; un Estado al fin rehén de los grupos de interés que dan vida a su propia coalición. Las dosis de autonomía estatal que el cambio de modelo exige, con el tiempo se traducen en desórdenes y reacomodos en el interior de esa coalición y de su articulación social y política; el cambio entra así en su etapa crítica: la política define a la economía y no al revés, como ocurría en las primeras fases del ajuste (Cordera Campos y Sánchez Rebolledo, 1994).

#### A MODO DE CONCLUSIÓN

En América Latina no tiene pertinencia la noción de *menos Estado* porque difícilmente hemos tenido *Estado*. Más aún, el Estado latinoamericano, para serlo y culminar su propia edificación, necesita ser más que un Estado *promotor*; necesitamos un Estado con una superior capacidad y calidad interventora, un Estado que sepa planear, que no se confíe en supuestos automatismos económicos y prefiera el *monitoreo* de las operaciones esenciales; un Estado que esté listo para intervenir, dirigir e inducir. Así, y sólo así, podrá mostrar su eficacia y, lo que quizás sea más importante, su flexibilidad.

Es suicida declarar a partir de estos años la renuncia a la intervención, incluyendo en ella la creación de empresas. Lo que se pide del “Estado necesario” en América Latina es que sepa entrar, entrar cuando se requiere y salir a tiempo. Inscribir la protección, el fomento y la propia empresa pública en un horizonte definido, claro y estricto de mercado, es en todo caso el reto para un Estado reformado y modernizador.

En suma, en Latinoamérica seguimos necesitando un Estado *desarrollista*, un Estado comprometido, como tal, en perseguir metas conjuntas de estabilidad macroeconómica y restructuración productiva orientada al crecimiento sostenido y a la equidad social. Los cambios ocurridos en el último periodo constituyen un verdadero “cambio de época”, una brusca mutación de condiciones “climáticas” o “geológicas” en la economía internacional, que obligan a desechar muchas de las viejas nociones y a incorporar otros elementos explicativos a nuestra visión del desarrollo y del “estatismo”, muy especialmente la importancia del sector externo en el desenvolvimiento global de los modelos de desarrollo. Pero las insuficiencias y críticas constatadas no deberían servir de pretexto para proclamar el fin de la responsabilidad de nuestros Estados para con nuestros viejos problemas fundamentales, particularmente el de la desigualdad social. Es ahí donde quisiéramos adelantar una conclusión.

El debate sobre la democratización de nuestros países puede terminar apabullando las esperanzas cifradas en las tareas del desarrollo. La reforma del Estado tiene que contemplar, en efecto, como gran tarea, la democratización. De hecho, América Latina, en sintonía con Occidente, vive ahora su particular primavera democrática, y sin duda nuestros Estados tienen la obligación de responder en extensión a esta circunstancia. Pero debería estar claro que la relación necesaria entre Estado y sociedad no se resuelve ahí, en el plano único de la democratización.

Ciertamente, la desigualdad no impide por sí misma el funcionamiento y la vigencia de un régimen democrático; del mismo modo la democracia no implica por sí sola la solución de los problemas de desigualdad. El desarrollo económico de nuestros países alcanzará su perfil de largo alcance con el peso y las acciones que los hombres le impriman a estos dos valores: igualdad y democracia. Se trata de una fórmula y una necesidad continental para este tiempo que no puede ser desechada, aunque haya sido postulada y desnaturalizada por los poderes estatales de ayer y de hoy. Por eso, la fórmula igualdad-democracia no puede ser propiedad, tarea u obligación de un solo partido o corriente político-ideológica. No hay derecha, ni izquierda, ni centro, ni liberalismo digno de tal nombre, que aquí y ahora puedan soslayar, en aras de la democracia, los reclamos de una mayoría social tan castigada. Un compromiso amplio y plural, de todos, para encarar las dolencias sociales más urgentes y decisivas enriquecería la democracia misma: la haría más nacional mientras la nación deviene más democrática.

La democratización no puede ser concebida entonces como mero festival de la libertad, sino como un proceso largo de creación institu-



cional. De esta manera, América Latina queda frente al reto de descubrir fórmulas acumulativas en lo económico, combinaciones político-instrumentales que hagan propicia una interacción eficiente entre el Estado, los usuarios y las fuerzas políticas y sociales que dan cuerpo al sistema global. Es decir, combinaciones entre acción y gestión pública, concentrada y descentralizada a partir del Estado, y participación colectiva amplia en las decisiones y su instrumentación: una democracia social.

“No hay milagros sin pasado” nos dice Aníbal Pinto (1990); nosotros agregaríamos que tampoco hay futuros por milagro, ni de la democracia, ni de la libertad, ni del liberalismo, pero tampoco del Estado.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (1991), “Informe mundial del desarrollo 1991”, *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 7, México, julio.
- Barr, Nicholas (1987), *The Economics of the Welfare State*, Londres, Weinfeld and Nicholson.
- Braudel, Fernand (1979), *Civilización material: economía y capitalismo, Siglos xv-xvii, tomo III: “El tiempo del mundo”*, Madrid, Alianza.
- Brunner, José Joaquín (1986), “Los debates sobre la modernidad y el futuro de América Latina”, documento de trabajo preparado para Flasco, Caracas.
- Cordera, Rolando (1993), “Del desarrollo como crisis y la crisis como transición”, en José J. Blanco y José Woldenberg (comps.), *México a fines de siglo*, t. II, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1990), “Estatolatría y estatismo: del cielo a la tierra”, *Nexos*, núm. 145, México, enero.
- (1986), “La democracia difícil”, *Nexos*, núm. 130, México, octubre.
- y Adolfo Sánchez Rebolledo (1994), “La transición mexicana: cambio político y reforma social”, *Política*, núm.3 (Nueva época, periódico *El Nacional*), México, 24 de octubre.
- Córdova, Arnaldo (1976), *Estado y sociedad en el mundo moderno*, México, Grijalbo.
- Donahue, John (1991), *La decisión de privatizar*, Buenos Aires, Paidós.
- Loeza, Soledad (1991), “Entre el pluralismo y la fragmentación”, *Nexos*, núm. 160, México, abril.
- Marquand, David (1988), *The Unprincipled Society: New Demands and Old Politics*, Londres, Jonathan Cape.
- Okun, Arthur M. (1975), *Equality and Efficiency; the big tradeoff*, Washington, Brookings Institutions.

- Paramio, Ludolfo (1991), "América Latina en los noventas", *Nexos*, núm. 168, México, diciembre.
- Pinto, Aníbal (1990), "Contra el milagro sin pasado", *La Ciudad Futura*, núm. 22, Buenos Aires, abril-mayo.
- Rouquié, Alain (1989), *América Latina: introducción al extremo Occidente*, México, Siglo XXI.
- Skocpol, Theda (1990), "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual", en Edelberto TorresRivas (comp.), *Política: teoría y métodos*, San José, Educa/Flacso.

## LA REFORMA DEL ESTADO: ¿ALTERNATIVA O COMPLEMENTO NECESARIO PARA LA REVITALIZACIÓN DEL MERCADO?\*

DIEGO URBANEJA\*\*

La experiencia venezolana de reforma del Estado es el punto de partida de mi respuesta a la pregunta de si tal reforma es una alternativa al mercado o el complemento necesario para revitalizarlo. Me imagino que algunos de los rasgos de esta reforma que voy a exponer ante ustedes podrían generalizarse a otros países de América Latina.

Como ustedes recordarán, Venezuela es un país pionero en el tema de la reforma del Estado. El tema ha sido muy importante en el debate político desde la primera mitad de los años ochenta, cuando se convirtió en uno de los pivotes de la discusión pública. Ello, desde luego, no significa que se hayan logrado avances importantes en el terreno de las realizaciones concretas.

El tema de la reforma del Estado adquirió urgencia y relevancia en Venezuela dentro de un contexto que se caracterizaba, al igual que en otros países latinoamericanos, por la existencia de sistemas administrativos y judiciales lentos e inciertos. Es decir, uno de los problemas centrales que enfrentaba el Estado venezolano era la manera en que factores aleatorios interferían constantemente en los procesos que hubieran debido asegurar certidumbre jurídica y continuidad administrativa. Así, por ejemplo, los procesos económicos estaban sometidos a una complicada red de instrumentos, que podían ser subsidios, controles de precios, exenciones fiscales, tarifas aduaneras, en virtud de los cuales los mecanismos de asignación de recursos propios de una economía de mercado quedaban sujetos al

\* Versión estenográfica.

\*\* *Diario de Caracas.*

intervencionismo estatal en una estructura económica que, al mismo tiempo, era entendida como capitalista o mixta.

El Estado venezolano era propietario de un sector público muy extenso, en general ineficiente. Sin embargo, a excepción de la industria petrolera y de algunas otras cuatro o cinco empresas públicas que habían logrado alcanzar niveles satisfactorios de eficiencia y calidad, el conjunto de las empresas estatales se caracterizaba por la ineficiencia y por costos y pérdidas muy elevados. Así, en este terreno, el caso venezolano mostraba graves problemas derivados de la hipercentralización, que era también característica del sistema político. En este aspecto los problemas se manifestaban en la pobre representatividad de las instituciones políticas y en la escasa participación de la ciudadanía en la formulación y ejecución de las decisiones gubernamentales.

La hipercentralización y la falta de representatividad del Estado se reproducía en forma casi idéntica dentro de las maquinarias de los partidos políticos. A lo largo de las últimas décadas, estas organizaciones habían experimentado un proceso de crecimiento excesivo que los convirtió en burocracias gigantescas y centralizadas, paralelas al Estado, que agravaban en este último estos mismos rasgos. Éste es el telón de fondo de los primeros planteamientos en torno de la necesidad de reformar el Estado.

Lo anterior revela que no todos los procesos que se discuten y se ponen en marcha en relación con la reforma del Estado están vinculados con el problema particular de la revitalización del mercado. De tal suerte, dado que el poder ejecutivo no decidió de manera explícita armonizar o subordinar la discusión y ejecución de este proyecto a las exigencias de la revitalización del mercado como objetivo único, los procesos de reforma estuvieron sujetos a planteamientos heterogéneos y perseguían fines diferentes. Así, puede decirse que el alcance de la experiencia venezolana iba mucho más allá de la revitalización del mercado. Incluso dentro del mismo proyecto general de reforma del Estado llegaron a plantearse procesos y objetivos contrarios a las premisas del libre mercado, pero que sin embargo eran vistos como parte del proceso global de cambio.

En la experiencia venezolana uno de los primeros problemas que se planteó fue de carácter conceptual, porque desde el inicio de las discusiones al respecto, prevaleció una gran confusión en cuanto al concepto de Estado con el que se estaba trabajando. Mientras que unos partían de la noción de que el Estado era sencillamente el conjunto del aparato administrativo y los procesos claramente políticos, por ejemplo los procesos electorales, otros se inclinaban por una

noción operativa ampliada de Estado, de corte gramsciano, que incluía sistemas educativos y culturales.

La referencia a este problema conceptual parece necesaria porque mientras más amplio sea el concepto de Estado a partir del cual se identifican los retos que plantea la reforma propuesta, hay mayores probabilidades de que el proyecto incluya temas heterogéneos cuya discusión y elaboración demanda la participación de equipos de trabajo igualmente diversos, como diversos serán los públicos que se sentirán involucrados en el proyecto. Por ejemplo, en la medida en que en Venezuela, como en la mayor parte de los países de América Latina, cobró vigencia el tema relativo al fortalecimiento de la economía de mercado, entonces los expertos dedicados a analizar los cambios económicos compartían una orientación de libre mercado. En cambio, si lo que se trataba era el tema de la educación, que en el caso concreto de Venezuela presenta dificultades particulares, los especialistas en la materia se inclinaban por una escuela que formara ciudadanos críticos y participativos. Este objetivo poco o nada tenía que ver con la exigencia de vincular la educación pública venezolana a las necesidades del mercado. Me imagino que en otros países de la región también se presentaría esta discrepancia entre un sector educativo dominado por una orientación de izquierda poco o nada afín a los presupuestos de liberalización de la economía. Esta discrepancia se manifestó en las consecuentes contradicciones entre un equipo de trabajo de economistas liberales y otro equipo mucho menos liberal, de profesionales de la educación y la cultura.

De suerte que la experiencia venezolana quedó sujeta a la tendencia a utilizar un concepto muy amplio de Estado. La consecuencia de ello fue que la Comisión para la Reforma del Estado (Copre), incluyó en forma creciente equipos de trabajo diferentes que se desempeñaban en direcciones también distintas cuya coordinación, cuya coherencia, era cada vez más difícil.

Sin embargo, el problema de la heterogeneidad de premisas del tema de la reforma del Estado se presentó incluso cuando se concentraba en terrenos bien delimitados. Por ejemplo, cuando se discutía el proyecto en relación con el aparato administrativo y los procesos políticos, electorales y representativos relativos a la designación de las autoridades públicas, también entonces se ponían en marcha lineamientos contrapuestos.

Dentro del proyecto de reforma del Estado, las reformas administrativas configuraban un sector que estaba claramente vinculado con el tema de la revitalización del mercado. Hoy en día este objetivo ha desplazado en el discurso económico a los viejos esquemas interven-

cionistas que hasta hace relativamente poco tiempo orientaron la política económica venezolana. La importancia de las reformas administrativas en relación con la revitalización del mercado estriba en que se proponen garantizar la predecibilidad del comportamiento de la administración pública, sustrayendo el proceso de la toma de decisiones de las interferencias partidistas. Lo anterior significa que los agentes económicos, las empresas, así como los inversionistas nacionales y extranjeros, tendrán una mayor certidumbre en cuanto a los resultados y la celeridad de las decisiones administrativas, una vez que se hayan introducido reformas tendentes a simplificar los mecanismos administrativos.

En este mismo sentido están orientadas las reformas judiciales. La reforma del poder judicial es una vieja exigencia en el debate público venezolano. En esta materia también se introdujeron cambios tendentes a simplificar los procedimientos judiciales y a aumentar su certidumbre, y se disminuyó o eliminó por completo la interferencia de poderosos partidos políticos en la designación de los jueces, por ejemplo, o en sus decisiones.

Las reformas del poder judicial también podrían verse como vinculadas a la revitalización del mercado, en particular, con la privatización de las empresas públicas. Uno de los principios inspiradores de la política de privatización, que también forma parte del proyecto general de reforma del Estado, es la idea de que, en la medida de lo posible, la actividad económica del país debe estar en manos del sector privado y que las decisiones de los propietarios serían dictadas en buena parte por las señales del mercado.

Me detendré un momento en la filosofía básica que inspira el proceso de la política de privatización en Venezuela. Entre otras razones, porque creo que es semejante a la que han adoptado otros países latinoamericanos cuyo sector público presentaba el mismo tipo de problemas de sobredimensionamiento e ineficiencia. En términos generales puede afirmarse que el sector público en muchos de los países de la región se mete en lo que no debe y no se mete en lo que debe. De suerte que el objetivo de la reforma del Estado también es liberarlo de cargas económicas que no son esenciales para sus funciones centrales, y que lo debilitan porque acarrear, en primer lugar, dispersión de recursos. Se trata, pues, de que, al actuar conforme a las reglas del mercado, el Estado desempeñe sus actividades económicas de manera más eficiente. Luego, se busca también que esta reforma permita al Estado concentrarse en actividades que no puede ni debe delegar, léase administración de justicia, administración pública eficiente, seguridad social y otros rubros de política social

como son educación, salud y vivienda. En última instancia, en países como los latinoamericanos es mucho más fácil y rápido privatizar que construir una amplia red de servicios sociales ahí donde son inexistentes, como ocurre en general en el caso venezolano. Es preciso llamar la atención alrededor de estos temas porque esta problemática tuvo mucho que ver con los acontecimientos que registró Venezuela en los primeros meses de 1992.

En todo caso, es incontrovertible que el proceso de privatización es una de las áreas donde ha avanzado con mayor celeridad el proyecto de reforma del Estado en Venezuela. Este proceso está claramente vinculado con el objetivo general de revitalizar el mercado. Así, la respuesta a la pregunta que da título a esta participación, de si la reforma del Estado es una alternativa al mercado o su complemento, es clara en relación con las reformas administrativas, judiciales y la política de privatización de empresas públicas. Si se quiere, con cierta facilidad todas estas reformas pueden ser caracterizadas como un complemento necesario del objetivo de construcción de una economía más competitiva, aunque en realidad también podría afirmarse que estas reformas creaban condiciones necesarias para esta revitalización.

Otro sector de reformas políticas, inscrito dentro del proyecto amplio de reforma del Estado en Venezuela, responde a principios distintos. En este caso parece un poco más difícil vincularlas con el objetivo de revitalización del mercado. Se trata de reformas estrictamente políticas relativas a los problemas de representatividad de la autoridad y de hipercentralismo del Estado, que también sostienen las demandas de reforma del Estado.

Los problemas de representatividad del sistema político venezolano y del Estado pueden resumirse en el simple hecho de que amplios sectores de la población no se sienten representados políticamente. Mantienen lazos muy tenues con los supuestos representantes populares. En este terreno también se ha puesto en marcha una importante línea de reforma del Estado que ha producido resultados concretos. Primero, se introdujo la elección directa de gobernadores y alcaldes, los cuales hasta entonces eran designados por el presidente de la República. Éste normalmente nombraba a miembros de su partido, quienes en más de un caso probablemente pertenecían también a su propia corriente dentro del mismo partido. Así, los gobernadores de los estados eran nombrados desde Caracas.

En lo que se refiere a los alcaldes hay que decir que ese cargo simplemente no existía. En 1989 se adoptó la idea de que los gobernadores debían ser electos directamente en sus respectivos estados, al

igual que los aspirantes al cargo de alcalde, quienes se sometieron a la elección directa, y en algunos casos secreta, de la población. Esta innovación era también un aspecto de la reforma del Estado.

Esta reforma y las privatizaciones llevadas a cabo constituyen los avances más concretos de la reforma del Estado venezolana.

En paralelo a la descentralización política que describimos antes, el discurso político reformista ha propuesto también la descentralización administrativa para resolver los problemas que plantea la hipercentralización del Estado venezolano. Se trata en particular de la descentralización de las grandes empresas estatales, de los institutos de servicios públicos. Pese a que en este aspecto aún no podemos hablar de resultados concretos, ya se ha elaborado un número importante de proyectos de leyes, modificaciones tendentes a la toma y ejecución de decisiones al respecto.

Ahora bien, lo que quiero discutir aquí es que todos estos procesos de cambio —ya sea que hablemos de la representatividad en el sistema político venezolano, de problemas de participación política o de hipercentralización— siguen direcciones distintas, en algunos casos opuestas, y no pueden siempre vincularse con un proyecto general de reforma del Estado.

Voy a ilustrar las contradicciones que pueden derivarse entre procesos de cambio en áreas distintas, recurriendo al ejemplo que ofrece la descentralización política y su impacto sobre el objetivo general de revitalizar el mercado.

Uno de los grandes temas de la reforma del Estado, que puede vincularse a la revitalización del mercado, es la privatización de las grandes empresas estatales. En Venezuela se han privatizado unas cuantas empresas: la línea aérea, la red de telefonía y algunos bancos. Pero en el sur del país prevalece una fortaleza de empresas estatales, la Corporación Venezolana de Guayana (cvg), que concentra las empresas de acero y aluminio. Esta Corporación es un emporio industrial cuya administración está a cargo de un distinguido miembro del Partido de Acción Democrática, Leopoldo Sucre Figarella, que además es reconocido como un gran financiero que posee un enorme poder político y económico de alcance nacional.

Las empresas que integran la Corporación constituyen el más claro ejemplo de una empresa estatal que es una onerosa carga gerencial y económica. La cvg sería un objetivo rico y natural en un proceso amplio de privatización, si su propósito fuera sujetar precios y remuneraciones, y en general el funcionamiento interno de la corporación, a las reglas del mercado. Tal y como ahora funciona, la cvg es una fuente permanente de distorsiones de la economía de mercado. Sin



embargo, está protegida de las ambiciones de los privatizadores por las barreras que imponen las mismas empresas acereras del Estado, así como el poder y la influencia política de Leopoldo Sucre Figarella.

Las reformas políticas que introdujeron la elección directa de gobernadores permitieron que accediera al poder, en el estado de Bolívar, donde están establecidas las empresas de la cvg, el dirigente de un movimiento de izquierda radical —Andrés Velázquez—, llamado Causa R. Velázquez, rechaza los principios de la economía de mercado, las políticas de privatización y, en general, todo aquello que pueda vincularse a las fórmulas del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. La contradicción, en este caso, entre el gobierno local y la política general de reforma del Estado se funda también en el hecho de que los sindicatos de trabajadores de las empresas de cvg, cuya existencia se vería amenazada por la privatización, constituyen la base electoral de Andrés Velázquez.

La situación de cvg en el estado de Bolívar es paradójica porque, pese a diferencias políticas irreconciliables entre el gobernador del estado de Bolívar y el director de la Corporación, ambos han formado una poderosa alianza política con base en el interés común de salvaguardar la propiedad estatal de la Corporación Venezolana de Guayana.

Esta experiencia ilustra los efectos imprevistos de un proceso de descentralización política que se mueve en un sentido contrario al de la dirección general de la política económica y de la reforma del Estado. Ambas fincadas en la esfera económica, e inspiradas en el propósito amplio de expandir la presencia del mercado en la economía venezolana.

Como se dijo antes, estas contradicciones se derivan del hecho de que cuando se tomó la decisión de emprender la reforma del Estado, no se precisó si su sentido era exclusivamente la revitalización del mercado. Como no se hizo esta especificación, entonces tampoco se precisó que no se introducirían cambios que pudieran contrariar la revitalización del mercado como objetivo general. De esta ausencia se han derivado otros problemas, en vista de que parecería que los funcionarios involucrados en el proyecto partían del presupuesto implícito de que, entre los distintos aspectos que podía adquirir la reforma del Estado, existía una armonía secreta y que no habría contradicciones.

Las consecuencias indeseables de esta debilidad conceptual inicial del proyecto de reforma del Estado se hacen más notables porque muchas de las medidas que han sido inscritas en el proyecto general no habían sido previstas. Así, la Copre ha organizado numerosos equipos de trabajo que han elaborado propuestas diversas relativas a

todos los aspectos imaginables de la vida venezolana. El resultado de este desorden ha sido la acumulación de documentos, cuya suerte está sujeta a vaivenes políticos y administrativos. Esto significa que la integración de alguna nueva propuesta al proyecto general de reforma del Estado es una cuestión azarosa, vinculada a la dinámica política, antes que a una elaboración y jerarquización razonadas.

Tomemos, por ejemplo, la reforma política que estableció la elección directa de gobernadores y alcaldes y que se introdujo en la agenda pública en virtud de circunstancias políticas inmediatas. La idea había ganado popularidad en la opinión pública, y fue promovida por el presidente de la República y por el ministro de la Copre. En estas condiciones los partidos políticos se vieron forzados a sumarse a este apoyo. Dejar de hacerlo hubiera podido significar un costo demasiado alto.

Así pues, una de las grandes limitaciones de la reforma del Estado venezolano ha sido que no ha estado sujeta a un cronograma. Más bien el proyecto ha seguido una trayectoria horizontal, un *continuum*. Las propuestas logran presentarse públicamente y ser integradas en la agenda gubernamental, para ser aprobadas por razones de orden político antes que propiamente administrativo. Esta característica del proceso venezolano acentúa la heterogeneidad de los efectos de la reforma del Estado. Asimismo, se trata de subrayar que algunas de estas propuestas mantienen un vínculo privilegiado con el objetivo general de revitalización del mercado. Otras propuestas, en cambio, no tienen estos vínculos. Los efectos de ambos tipos de medidas no son previsibles, porque no están prestablecidos y tampoco están todos orientados en la misma dirección.

# AMÉRICA LATINA EN EL NUEVO ORDEN GLOBAL FRACTURADO: PERSPECTIVAS Y ESTRATEGIAS

FRANCISCO R. SAGASTI \*

## UN NUEVO ORDEN GLOBAL FRACTURADO

Durante los años que restan hasta el fin de siglo, América Latina enfrenta la doble tarea de recuperar el crecimiento económico y de mejorar la condición social de sus habitantes, sobre todo después de la “década perdida” de los ochenta, caracterizada por el estancamiento socioeconómico. Los esfuerzos de la región tendrán lugar en el marco de un “orden global fracturado”, en el cual coexisten procesos de globalización comercial, financiera, política, tecnológica, cultural y ambiental, con profundas y crecientes divisiones entre los países y los diferentes grupos sociales que los constituyen.

El escenario político internacional ha venido cambiando vertiginosamente. Estamos en transición hacia un mundo posbipolar en el que las diferencias entre este y oeste ya no cuentan como antes. Luego de siete decenios de ensayos, el fracaso del experimento económico y político de la antigua Unión Soviética (y de los países que siguieron su camino) ha vuelto irrelevante la lucha entre los superpoderes para difundir su modelo de organización social. La caída del muro de Berlín, la reunificación de Alemania y el desmembramiento de la Unión Soviética, así como las reformas democráticas y la introducción de la economía de mercado en Europa oriental, son una clara demostración del fin de la guerra fría y el inicio de una nueva era en la política internacional.

\* Asesor principal, Departamento de Asuntos Externos, Banco Mundial. Los puntos de vista expuestos son del autor y no deben atribuirse a la organización a la que está afiliado. Gregorio Arévalo colaboró en la elaboración de este artículo.

Como resultado, al terminar el siglo xx, Estados Unidos empieza a ejercer lo que podríamos llamar una “hegemonía diluida”, ya que si bien mantiene la supremacía económica, tecnológica y militar, Japón y Europa están acortando distancias en los dos primeros ámbitos, y Rusia mantiene aún su condición de potencia nuclear.

Por otra parte, el Estado-nación ha perdido importancia como unidad política, en el sentido de poder controlar fenómenos y eventos (financieros, comerciales, ambientales, tecnológicos) que trascienden fronteras. Además, en los países donde coexisten diversos grupos étnicos o religiosos, la voluntad de cada uno de éstos de preservar y afirmar su propia identidad ha venido generando presiones separatistas y disgregadoras. Sin embargo, cuesta acostumbrarse a que el Estado-nación deje de ser el punto focal para el ejercicio del poder y la toma de decisiones.

La economía mundial se ha transformado radicalmente durante los últimos decenios, al punto de hacerla irreconocible para quien la viera desde la perspectiva de los años cincuenta. La globalización de los mercados financieros ha creado una compleja red de transacciones de todo tipo —movimientos masivos y rápidos de capital, especulación en múltiples mercados y monedas, inversiones en una desconcertante variedad de instrumentos financieros— que han adquirido vida propia y se han desvinculado de la producción y distribución de bienes y servicios.

El comercio internacional ha experimentado también grandes modificaciones: remplazo del Atlántico norte por el Pacífico norte, como el área comercial más importante del mundo; aumento en las exportaciones e importaciones de servicios ( finanzas, transportes, seguros, tecnología); disminución de la participación relativa de las materias primas en el comercio internacional, y rápido crecimiento de las transacciones que involucran productos manufacturados y de alta tecnología.

A esto hay que añadir situaciones en varios países y regiones que afectan significativamente la economía global. A mediados del decenio de 1980, por primera vez en la historia reciente, Estados Unidos pasó de acreedor a deudor internacional neto. Luego de la destrucción causada por la segunda guerra mundial y de cuatro decenios de crecimiento espectacular, Japón es ahora un actor dominante en la economía internacional; superando un largo periodo de estancamiento y de desconfianza mutua, los países de Europa avanzan gradualmente hacia la unidad económica; y la antigua Unión Soviética atraviesa por la crisis económica y política más grave de su historia reciente.

El tercer mundo se vuelve cada vez más heterogéneo y desafía los intentos de entenderlo con base en generalizaciones. América Latina empieza a superar la crisis de la deuda y a recuperarse del estancamiento económico si bien debe hacer frente a profundas desigualdades sociales; el deterioro económico en África ha revertido los precarios avances de los últimos decenios; los países del sudeste de Asia, acostumbrados al éxito económico, pasan por momentos difíciles al cuestionarse la legitimidad de regímenes autoritarios; India y China se han embarcado en un proceso de liberalización económica que genera similares niveles de incertidumbre en el marco de regímenes políticos muy distintos; los nuevos países del Asia Central han iniciado el complejo proceso de construir instituciones para incorporarse al mundo como estados independientes; el Medio Oriente continúa plagado de inestabilidad y luchas violentas, que hacen casi imposible prestar atención a los problemas políticos y económicos subyacentes, y los conflictos sociales, étnicos, religiosos y políticos en países como Yugoslavia, Sudán, Somalia, China, India, Argelia, Afganistán y África del Sur hacen más difícil la incierta aventura del progreso económico.

Para completar esta breve reseña del panorama internacional en la transición hacia el siglo XXI, es preciso añadir la tensión entre el proceso de homogeneización cultural, asociado al impacto de los medios de comunicación masiva, y la afirmación de la identidad, que a veces desemboca en la intolerancia religiosa, étnica o nacionalista; la toma de conciencia del desafío que implica la conservación del medio ambiente, puesto que —debido al gigantesco crecimiento de la actividad humana— ya no se puede confiar ciegamente en la capacidad regenerativa natural de los ecosistemas, y por último, las impredecibles consecuencias del ritmo acelerado y la creciente complejidad de los avances científicos y los cambios tecnológicos.

La multiplicidad de los cambios delineados configuran un disparejo y acelerado proceso de vinculación social planetaria, el cual coexiste con movimientos en direcciones opuestas que acentúan diferencias y crean divisiones. Somos testigos del surgimiento de un orden global fracturado; un orden que es global pero no integrado; que pone a cada uno de nosotros en contacto con todos, pero al mismo tiempo mantiene profundos abismos entre individuos y grupos de personas; que genera enormes oportunidades de progreso, y a la vez segrega a una gran parte de la humanidad y le impide el acceso a sus beneficios.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Los indicadores económicos muestran claramente las fracturas en este orden global. En 1989, el promedio del producto nacional bruto por habitante para los 35

Este conjunto de transformaciones, cuya magnitud y simultaneidad no tiene precedente en la historia reciente, indica que la situación actual es muy diferente de la de hace apenas algunos años. La generación actual de políticos, profesionales, gerentes, científicos, dirigentes laborales y líderes de la comunidad ha construido su visión del mundo durante los últimos treinta o cuarenta años. Sin embargo, el acervo de experiencias, conceptos y valores que acompaña esta visión se perfila cada vez más inadecuado e insuficiente para atender la cambiante realidad en el umbral de un nuevo siglo, y para actuar sobre ella con eficacia.

Es muy probable que el decenio de 1990 nos depare tantas sorpresas y desafíos como el de 1980. El surgimiento de un nuevo orden global fracturado continuará generando gran incertidumbre, y seguirá estando acompañado de grandes cambios en todas las esferas de la actividad humana.

En un contexto tan volátil, extrapolar hacia el futuro las tendencias pasadas es tarea riesgosa. Los ejercicios de predicción se vuelven menos útiles que los esfuerzos por ordenar las percepciones de una realidad cambiante y por aprehender las incertidumbres asociadas a ella, para luego hacer un seguimiento de su evolución. La anticipación de futuros posibles y la identificación de futuros deseables se tornan más provechosas —y con mayores probabilidades de tener influencia sobre las decisiones de política y la formulación de estrategias— que los intentos de predecir el futuro. Más aún, en este período de incertidumbres y sorpresas, las organizaciones, instituciones, sociedades e individuos flexibles, capaces de adaptarse y de aprender rápidamente, tendrán un mejor desempeño y mejores resultados.

---

países de ingresos más bajos fue de 330 dólares, mientras que el promedio para los 19 países industrializados de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) fue de 19 090 dólares, más de 55 veces superior. La población de los países pobres es de aproximadamente 3 000 millones y supera en más de cuatro veces la de la OCDE (775 millones), aunque los dos grupos de países cubren áreas territoriales comparables (36.7 millones de kilómetros cuadrados para los países pobres y 31.2 millones para los países de la OCDE). En contraste, el promedio del producto por habitante para los 55 países de ingresos medianos fue de 2 040 dólares, con una población total de 1 100 millones en un área de 40.4 millones de kilómetros cuadrados. Durante el decenio de 1980, la tasa de crecimiento del producto por habitante fue 4.1% para los países pobres, 2.4% para la OCDE, y sólo 0.5% para los países de ingresos medianos, mientras que la inflación anual promedio fue de 9.1% en los países pobres, 4.3% en la OCDE, y 7.3% en los países de ingresos medianos.

## LA DÉCADA PERDIDA: UN PUNTO DE INFLEXIÓN

El punto de partida para explorar las opciones de América Latina en el nuevo orden global fracturado es el conjunto de problemas que acompañaron a la “década perdida” de 1980. En 1990 el ingreso promedio por habitante fue 10% menor que en 1980 (véase el cuadro 1).

Esto se compara con una tasa de crecimiento de 3.3% para el decenio de 1970 y de 2.5% para el decenio de 1960. Si bien los promedios ocultan grandes diferencias entre los países de la región, no cabe duda que América Latina en su conjunto experimentó la peor crisis económica desde la gran depresión de los años treinta.

Los problemas que aquejaron a la región incluyen: la pérdida de dinamismo en las fuentes tradicionales de crecimiento (exportación de materias primas, expansión industrial); la persistencia de desequilibrios macroeconómicos (inflación, déficit fiscal, deuda externa); el fuerte descenso de la inversión (de 22.7% del producto bruto regional

CUADRO 1  
Niveles y tasas de crecimiento de la población

	Población (millones)				Tasas anuales de crecimiento (porcentaje)			
					1965- 1973	1973- 1980	1980- 1990	1990- 2000 <sup>a</sup>
	1965	1973	1980	1990	1973	1980	1990	2000 <sup>a</sup>
<b>Países de ingresos</b>								
bajos y medios	2 394	2 911	3 370	4 138	2.5	2.1	2.1	1.9
Ingresos bajos	1 743	2 129	2 456	3 013	2.5	2.0	2.1	1.9
Ingresos medios	651	782	914	1 125	2.3	2.3	2.1	1.9
África subsaharina	244	301	364	496	2.6	2.7	3.2	3.2
Este de Asia	972	1 195	1 346	1 580	2.6	1.7	1.6	1.4
Sur de Asia	645	781	922	1 156	2.4	2.4	2.3	1.9
Emona <sup>b</sup>	273	315	361	440	1.8	2.0	2.0	2.0
América Latina <sup>c</sup>	240	295	349	430	2.6	2.4	2.1	1.8
<b>Países de ingresos</b>								
altos	680	736	780	835	1.0	0.8	0.7	0.6
Miembros de OCDE	649	698	733	776	0.9	0.7	0.6	0.5
Otras economías	254	277	296	324	1.1	1.0	0.9	0.7
Total mundial	3 328	3 924	4 446	5 298	2.1	1.8	1.8	1.6
<b>Memo: Exportadores</b>								
de petróleo <sup>d</sup>	127	158	197	274	2.8	3.1	3.4	3.1

<sup>a</sup> Proyecciones del Banco Mundial.

<sup>b</sup> Europa en desarrollo, Medio Oriente y norte de África.

<sup>c</sup> Incluye el Caribe.

<sup>d</sup> Excluye la Unión Soviética.

en 1980, a 16.4% en 1989); el carácter regresivo del ajuste y el deterioro social (el número de latinoamericanos por debajo de la línea de pobreza aumentó en 50 millones entre 1980 y 1985, y durante este último año abarcó a 38% de los hogares; la distribución del ingreso empeoró en casi todos los países de la región); el debilitamiento del sector público (reducción de los ingresos fiscales, crisis de las empresas estatales, disminución del gasto social); el deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente (estancamiento en la expansión de las áreas cultivadas, sobreexplotación de recursos forestales y marinos).<sup>2</sup>

Al lado de estas manifestaciones negativas de la “década perdida” es posible apreciar cambios de orden cualitativo cuyo impacto es difícil de medir, pero que tienen un sesgo claramente positivo. El primero de estos cambios se refiere al proceso de democratización política y al aumento en la participación popular en toda la región, que está sentando las bases para sociedades más abiertas y pluralistas capaces de adaptarse con mayor rapidez y efectividad a los cambios. En segundo lugar se tiene el cambio de perspectiva en relación con la política económica, hacia un equilibrio más razonable entre fuerzas de mercado e intervención estatal; la eliminación de distorsiones en los precios relativos y de sesgos antiexportadores; la disminución de barreras al comercio internacional, y el afianzamiento de la disciplina fiscal, así como hacia la reforma del sistema tributario y la definición de prioridades para el gasto público.<sup>3</sup>

Un tercer cambio cualitativo que tuvo lugar en América Latina durante el decenio de 1980 se refiere a la toma de conciencia alrede-

<sup>2</sup> Véase Gert Rosenthal, “El desarrollo de los países de América Latina y el Caribe durante los ochenta y perspectivas para el futuro”, trabajo presentado en el seminario “La economía mundial, América Latina y el rol del Banco Interamericano de Desarrollo”, Washington, D. C., BID, 25-27 de octubre, 1989, y el trabajo “Transformación productiva con equidad”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1990.

<sup>3</sup> Este conjunto de reformas en la política económica ha sido denominado por John Williamson como “el consenso de Washington”. Véase J. Williamson, *The Progress of Policy Reform in Latin America*, Washington, D. C., Institute for International Economics, enero de 1990, y “Development Strategies for Latin America in the 1990s”, trabajo presentado en la conferencia “Pasado, presente y futuro del pensamiento latinoamericano”, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, 14-15 de noviembre de 1991. Para un examen de los problemas que experimentaron Chile y Perú al seguir políticas económicas de corte populista, véase Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards, “The Macroeconomics of Populism in Latin America”, *Working Papers on Macroeconomics Adjustment and Growth*, núm. 316, Washington, D. C., The World Bank, diciembre de 1989, y también Paul Glewwe and Gillette Hall, “Poverty and Inequality during Unorthodox Adjustment”, *Living Standards Measurement Study*, Washington, D. C., The World Bank (Working Paper, núm. 86), febrero de 1992.



dor de la necesidad de proteger el medio ambiente y de incorporar el factor ecológico en el diseño de estrategias de desarrollo. La preocupación por el desarrollo sustentable es muy reciente, pero ya empieza a remplazar la negligencia y el descuido en el manejo de los recursos naturales. La deforestación, la urbanización desmesurada, la contaminación ambiental, el deterioro de las condiciones sanitarias y la depredación de los recursos marinos han logrado movilizar a la opinión pública y ejercer presión política. Se va haciendo cada vez más difícil actuar con impunidad sobre el medio ambiente.<sup>4</sup>

Por último, durante el decenio de 1980 se puede apreciar un cambio en la calidad del liderazgo en todos los ámbitos, desde organizaciones vecinales, comunales y laborales, hasta ministros, ejecutivos de empresas y jefes de Estado. El impacto que pueden tener los líderes con una visión más pragmática y razonable del proceso de conducción social es muy difícil de anticipar y estimar, pero es probable que se eviten los excesos del populismo económico y se mejore la calidad de la gestión pública. En algunos casos, una nueva generación ha remplazado a los políticos, empresarios y sindicalistas de corte tradicional, mientras que en otros se han dado procesos de renovación de ideas y actitudes en la misma generación de líderes y dirigentes.

Tomando en cuenta los aspectos negativos y positivos, no cabe duda que el decenio de 1980 puede considerarse como un punto de inflexión en el proceso de desarrollo de América Latina. Podrá avanzarse sobre la hipótesis de que a fines de la "década perdida" culminó un proceso de relativo aislamiento "involuntario" a lo largo de varias dimensiones. En el campo del comercio internacional, la región ha ido perdiendo posiciones desde el decenio de 1950 (véase el cuadro 2), ya que el comercio mundial ha crecido a una tasa superior al de las exportaciones y las importaciones de la región: en 1950 las exportaciones latinoamericanas representaban 12.4% del total mundial, y las importaciones, 10.1%; para 1990 estas cifras descendieron a 3.9% y 3.2%, respectivamente. El deterioro de los términos de intercambio puede considerarse como un indicio de la menor importancia relativa de los productos latinoamericanos en el mercado mundial (véase el cuadro 3).

En el ámbito financiero, la crisis de la deuda prácticamente aisló a la región de las fuentes de financiamiento internacional durante la

<sup>4</sup> Véase *Nuestra propia agenda*, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1990.

CUADRO 2  
Población y recursos naturales disponibles  
en diferentes regiones

	<i>América Latina</i>	<i>África</i>	<i>Asia</i>	<i>Países en desarrollo</i>	<i>Países desarrollados</i>	<i>Mundo</i>
Población 1980 (10b personas) <sup>1</sup>	361	388	2 526	3 275 <sup>b</sup>	1 175	4 450
Porcentaje del mundo	8.1	8.7	56.8	73.6	26.4	100
Población 1990 (10b personas) <sup>2</sup>	448.3 <sup>a</sup>	647.5	3 108.5	4 204.3b	1 087.9	5 292.2
Porcentaje del mundo	8.5	12.2	58.7	79.05	20.5	100
Cultivos permanentes en 1987 (10b ha) <sup>1</sup>	30.4	18.6	30	78.4	22.1	100.5
Porcentaje del mundo	30.2	18.5	29.8	78	22	100
Tierras potencialmente cultivables (10 <sup>b</sup> ha)	736	732	627	2 095	1 093	3 188
Porcentaje del mundo <sup>3</sup>	23.1	23	19.7	65.7	34.3	100
Tierras cultivadas en 1980 (10 <sup>b</sup> ha) <sup>4</sup>	170.9	150.5	466.7	788.1	672.1	1 460.2
Porcentaje del mundo	11.7	10.3	32	54	46	100
Cultivado/potencial	23.2	20.6	74.4	37.6	61.5	45.8
Pasturas permanentes en 1987 (10ha) <sup>1</sup>	568.8	787.5	678.7	1 952.9	1 261.3	3 214.4
Porcentaje del mundo	17.7	24.5	21.1	60.7	39.2	100
Bosques y sabanas (10 <sup>b</sup> ha) <sup>1</sup>	966.5	686.3	538.8	1 863.6	2 204.9	4 068.6
Porcentaje del mundo	23.7	16.9	13.2	45.9	54.1	100

CUADRO 2 (conclusión)

	<i>América Latina</i>	<i>África</i>	<i>Asia</i>	<i>Países en desarrollo</i>	<i>Países desarrollados</i>	<i>Mundo</i>
Bosques tropicales densos y abiertos en 1980 (10 <sup>b</sup> ha) <sup>5</sup>	885.5	703.5	331.3	1 920.3	0	1 920.3
Porcentaje del mundo	46.1	36.6	6.7	100	0	100
Escorrentía total (km <sup>3</sup> /año) <sup>6</sup>	10 380	4 225	9 544	24 149 <sup>b</sup>	14 671 <sup>c</sup>	38 820
Porcentaje del mundo	26.7	10.9	24.6	62.2	37.8	100
Escorrentía estable utilizable (km <sup>3</sup> /año) <sup>6</sup>	3 737	1 479	2 291	7 507 <sup>b</sup>	4 633 <sup>c</sup>	12 140
Porcentaje del mundo	30.8	12.2	18.9	61.8	38.2	100
Ganado (10 <sup>b</sup> cabezas) <sup>7</sup> (ca. 1987)	496.3 <sup>a</sup>	559.2	1 041.6	2 097.1 <sup>b</sup>	955.1	3 052.2
Porcentaje del mundo	16.3	18.3	34.1	68.7	31.3	100

Fuentes: Tabla total de Gallopin, 1989.

<sup>1</sup> FAO, *Anuario de producción 1988*, Roma, 1989

<sup>2</sup> World Resources Institute (WRI), UNDP y UNEP, *Recursos mundiales 1990-1991*, 1990.

<sup>3</sup> Gallopin & Gómez, "Latin American World Model. Food Sector", Fundación Bariloche, 1978.

<sup>4</sup> FAO, *Anuario de producción 1984*, Roma, 1984.

<sup>5</sup> FAO, "Los recursos forestales de América Tropical", 1981; Hardley y Lanly, 1984; Lugo, 1987; Lanly, "Les Ressources Forestiers de l'Amérique su Sud Tropical", 1985.

<sup>6</sup> Myers, 1984, p. 108.

<sup>7</sup> WRI, UNDP y UNEP, 1990; incluye vacunos, ovinos, caprinos y equinos.

<sup>a</sup> Los datos de WRI, UNDP y UNEP incluyen al Caribe bajo "América Latina".

<sup>b</sup> "Países en Desarrollo" es una suma de los valores para América Latina, África y Asia.

<sup>c</sup> Los datos para América Latina están incluidos en el rubro "Países desarrollados".

**Cuadro 3**  
**Impacto de la crisis económica sobre la capacidad científica**  
**y tecnológica regional**

<i>Países/indicadores</i>	<i>1980</i>	<i>1981</i>	<i>1982</i>	<i>1983</i>	<i>1984</i>	<i>1985</i>	<i>1986</i>
<b>Argentina</b>							
PNB per cápita (%)	1 960	1 930	1 860	1 950	2 140	2 120	2 360
Tasa de crecimiento del PNB	3	-8	-8	3	3	-5	6
Deuda externa (mmd)	27	36	44	46	49	49	50
Importaciones de bienes de capital (mmd)	2 864	2 711	1 321	990	848	820	663
Índice de importaciones de bienes de capital	100	95	46	35	30	29	23
PNCT (%)	684	n.d.	n.d.	n.d.	265	253	422
PNCT/PNB	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0	0	1
Artículos científicos	706	747	870	855	720	n.d.	n.d.
Patentes registradas por residentes	4 570	3 514	3 291	1 910	1 677	n.d.	n.d.
<b>Brasil</b>							
PNB per cápita (%)	2 080	2 060	2 060	1 820	1 710	1 670	1 840
Tasa de crecimiento del PNB	7	-6	0	-4	7	8	11
Deuda externa (mmd)	71	80	92	98	105	107	113
Importaciones de bienes de capital (mmd)	3 846	3 455	3 128	2 097	1 456	1 603	1 651
Índice de importaciones de bienes de capital	100	90	81	55	38	42	43
PNCT (%)	1 722	2 079	1 884	1 555	1 679	2 218	2 682
PNCT/PNB	1	1	0.8	1	1	1	8
Artículos científicos	1 004	1 088	981	994	953	n.d.	n.d.
Patentes registradas por residentes	3 843	10 292	10 074	6 061	4 887	3 934	n.d.
<b>México</b>							
PNB per cápita (%)	2 320	3 000	2 820	2 290	2 130	2 200	1 900
Tasa de crecimiento del PNB	10	8	-4	-8	4	4	-8
Deuda externa (mmd)	58	78	86	93	95	97	102

CUADRO 3 (continuación)

<i>Países/indicadores</i>	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Importaciones de bienes de capital (mmd)	5 704	8 237	4 223	2 710	3 064	3 760	3 179
Índice de importaciones de bienes de capital	100	144	74	48	54	66	56
PNCT (%)	1 062	1 368	1 285	1 013	1 698	1 392	1 004
PNCT/PNB	1	1	1	0	1	1	0
Artículos científicos	476	489	541	527	435	n.d.	n.d.
Patentes registradas por residentes	2 552	2 825	3 368	3 064	2 236	1 374	n.d.
<b>Chile</b>							
PNB per cápita (%)	2 110	2 610	2 230	1 930	1 700	1 450	1 130
Tasa de crecimiento del PNB	7	2	-19	0	2	4	6
Deuda externa (mmd)	12	16	17	18	20	20	20
Importaciones de bienes de capital (mmd)	1 073	1 367	718	428	633	657	671
Índice de importaciones de bienes de capital	100	127	67	40	59	61	63
PNCT (%)	111	104	98	96	82	82	74
PNCT/PNB	1	0	0	0	0	0	0
Artículos científicos	374	418	476	478	386	n.d.	n.d.
Patentes registradas por residentes	817	635	676	662	672	455	n.d.
<b>Perú</b>							
PNB per cápita (%)	990	1 240	1 380	1 140	1 110	1 010	1 150
Tasa de crecimiento del PNB	6	2	-1	-14	4	1	12
Deuda Externa (mmd)	10	10	12	12	13	14	16
Importaciones de bienes de capital (mmd)	743	1 220	890	629	454	444	441
Índice de importaciones de bienes de capital	100	164	120	85	61	60	59
PNCT (%)	64	70	59	52	46	n.d.	n.d.
PNCT/PNB	0.4	0	0	0	0	n.d.	n.d.

CUADRO 3 (conclusión)

<i>Países/indicadores</i>	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Artículos científicos	33	27	29	23	21	n.d.	n.d.
Patentes registradas por residentes	331	345	352	357	81	155	n.d.
Venezuela							
PNB per cápita (%)	4 070	4 730	4 920	4 790	4 140	3 800	3 550
Tasa de crecimiento del PNB	8	3	-6	-6	6	-4	-2
Deuda externa (mmd)	30	32	32	37	37	35	35
Importaciones de bienes de capital (mmd)	3 522	3 873	3 822	1 450	1 432	1 876	2 062
Índice de importaciones de bienes de capital	100	110	109	41	41	53	59
PNCT (%)	124	142	175	184	179	178	164
PNCT/PNB	0	0	0.4	0	0	0	0
Artículos científicos	268	229	220	202	197	n.d.	n.d.
Patentes registradas por residentes	463	813	1 783	1 980	1 732	351	n.d.

Notas: n.d. = no disponible.

PNCT= Presupuesto Nacional de Ciencia y Tecnología.

Fuente: World Bank, "World Tables 1988-1989 Edition", 1989.

mayor parte del decenio de 1980, si bien se mantuvo una vinculación "perversa" por medio del elevado servicio de la deuda externa. Indicadores adicionales de este proceso de aislamiento serían la fuga de capitales, que en algunos países alcanzó proporciones significativas en relación con el monto de la deuda externa (por ejemplo, 33% en Argentina, 28% en México y 82% en Venezuela),<sup>5</sup> y la disminución en la proporción de la inversión extranjera dirigida a países en desarrollo que recibió la región (que si bien aumentó en términos absolutos de 4.0 a 9.3 millones de dólares entre 1983 y 1988, disminuyó su participación de 39 a 37 por ciento en el mismo periodo).<sup>6</sup>

En otro orden de vinculaciones, el relativo aislamiento de la región hacia fines del decenio de 1980 se apreciaría también en la

<sup>5</sup> Véase John Williamson y G. Lessard, *Capital Flight: The Problem and Policy Responses*, Washington, D. C., Institute for International Economics, noviembre de 1987.

<sup>6</sup> UNCTAD VIII, *Analytical Report by the UNCTAD Secretariat to the Conference*, Nueva York/Ginebra, 1992.

disminución del número de estudiantes latinoamericanos en Estados Unidos, que luego de alcanzar un máximo de 57 000 en 1982-1983 bajó a 43 000 en 1986-1987.<sup>7</sup> En forma similar, si se consideran las inversiones en investigación científica y desarrollo tecnológico como una manera de mantener vinculaciones con el avance del conocimiento en el ámbito mundial, la disminución que experimentó el gasto en ciencia y tecnología en la mayoría de los países de la región —que en el caso extremo de Perú se redujo a la mitad entre 1980 y 1985— sería otro indicador del aislamiento “involuntario” de la región.<sup>8</sup>

De esta manera, podría considerarse la “década perdida” como el periodo durante el cual culminó el proceso de relativa disolución de los vínculos tradicionales de América Latina con la economía mundial, de la cual es imposible desligarse. A este periodo de debilitamiento de sus estrechas relaciones con el resto del mundo (y sobre todo con las economías de los países industrializados), seguirá una etapa de reacoplamiento y un nuevo patrón de fuertes interacciones con la economía mundial. Puede postularse que este nuevo patrón de reacoplamiento se definirá durante el decenio de 1990, si bien a diferente ritmo y de diferentes maneras para cada uno de los países de la región.

Las formas que adoptará la reinserción de América Latina en la economía mundial aún no están determinadas ni completamente decididas. Existen grados de libertad para influir sobre la articulación de la región con el resto del mundo en el nuevo contexto económico y político del orden global fracturado. Desde este punto de vista, el decenio de 1990 configura una “ventana de oportunidad” que quizás no vuelva a presentarse en mucho tiempo para América Latina.

#### OPCIONES Y ESTRATEGIAS: UNA AGENDA PARA LA REGIÓN

En el umbral del siglo XXI, pasado el trago amargo que ha sido la “década perdida”, se ha vuelto imperativo examinar las opciones estratégicas de América Latina en el contexto del nuevo orden global fracturado. La identificación de estas opciones requiere un análisis y seguimiento del cambiante contexto externo, así como una aprecia-

<sup>7</sup> “New Directions for US-Latin American Cooperation in Science and Technology”, *Science and Technology Policy Program*, Washington, D. C., National Science Foundation, junio de 1988.

<sup>8</sup> Véase Francisco R. Sagasti, *Crisis, conocimiento y desarrollo*, Lima, GRADE, diciembre de 1988.

ción de la situación existente y de las posibilidades de los diferentes países de América Latina. Pese a la creciente heterogeneidad de la región, es posible identificar algunos temas en común y líneas estratégicas generales.

#### LA EXPERIENCIA DEL DESARROLLO

El primer aspecto en común se refiere a las lecciones del pasado. Debido, en gran medida, a los desalentadores resultados de la “década perdida”, se ha empezado a aprender de los errores de política económica y social en la región, y de aquellos cometidos en otras partes del mundo. Estas lecciones han sido resumidas, entre otros, en el *Informe sobre el desarrollo mundial 1991* del Banco Mundial, y en el trabajo de la CEPAL *Transformación productiva con equidad*.<sup>9</sup>

El informe del Banco Mundial examina la experiencia de un gran número de países durante los últimos cuarenta años, y concluye que el buen desempeño socioeconómico resulta de la combinación de varios factores: una base adecuada de recursos humanos, un entorno competitivo para la actividad empresarial, la integración a la economía mundial, políticas macroeconómicas sanas, y un balance adecuado entre el libre juego del mercado y la intervención estatal.

Allí se señala, también, el papel de los factores externos en el proceso de desarrollo (por ejemplo, choques financieros, el deterioro de los precios de intercambio) que definen los límites más amplios del crecimiento económico, aunque los resultados concretos para un país dependen más de factores internos (por ejemplo, políticas gubernamentales, eficiencia de la gestión pública, distribución del ingreso). Según Vinod Thomas, el autor principal de dicho informe, “los factores internos son dos veces más importantes que los factores externos” para explicar el éxito socioeconómico.

Asimismo, el informe del Banco Mundial destaca claramente que no existen pruebas contundentes de que la libertad política impida o retarde el desarrollo económico, descartando los argumentos económicos en favor del autoritarismo político. Por último, el informe mencionado concluye que la dicotomía entre “libre mercado” y “estatismo” es falsa. Lo importante son las interacciones del mercado y el Estado: los mercados competitivos no existen en el vacío, y se necesita

<sup>9</sup> Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1991: la tarea acuciante del desarrollo*, Washington, D. C., 1991, y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1990.



intervención gubernamental para que funcionen adecuadamente (por ejemplo, regulación financiera, medidas antimonopólicas). El Estado tiene un papel muy importante e irremplazable en los campos donde el mercado funciona mal, como infraestructura, medio ambiente y educación. Sin embargo, en muchos países en desarrollo se ha evidenciado la tendencia al exceso de intervenciones estatales, que generalmente conducen al fracaso de las estrategias del desarrollo económico.<sup>10</sup>

El trabajo de la CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, se basó en un prolijo examen de la experiencia de América Latina desde la segunda guerra mundial, así como de la experiencia del sudeste asiático y de algunos países desarrollados durante el mismo periodo. Fernando Fajnzylber, su autor principal, describió los principales postulados de la estrategia que sugiere la CEPAL para los noventa de la siguiente manera:<sup>11</sup>

- Durante el decenio de 1990, el desarrollo de América Latina dependerá principalmente de su esfuerzo interno, más que de factores externos. Este planteamiento contrasta con el punto de vista sostenido anteriormente por la CEPAL, que destaca la importancia determinante de los factores externos (términos de intercambio, acceso a los mercados, flujos financieros, etc.).
- El desarrollo debe tener un doble objetivo: (i) competitividad y reinserción en la economía mundial mediante una transformación de la estructura productiva; y (ii) equidad social, particularmente en términos de oportunidades educativas, acceso a los servicios sociales básicos, y distribución del ingreso. La equidad es necesaria para lograr la “competitividad sistémica” y la transformación productiva necesaria no se logrará sin reducir las desigualdades sociales.
- La formación del capital humano (particularmente a través de la educación), el desarrollo institucional y las capacidades tecnológicas son los principales medios para lograr los objetivos de competitividad y equidad. La intervención del Estado debe centrarse en estos aspectos de la estrategia de desarrollo.
- El Estado debe dejar de lado las actividades productivas, reorientando su esfuerzo hacia la provisión de servicios básicos y la regulación para que los mercados funcionen adecuadamente.

<sup>10</sup> Para un resumen del *Informe sobre el desarrollo mundial 1991*, véase comercio Exterior, vol. 41, núm. 7, julio de 1991, pp. 704-712.

<sup>11</sup> Este resumen ha sido tomado de una exposición de Fernando Fajnzylber, uno de los economistas más notables que ha tenido América Latina, durante una conferencia en la sede de la CEPAL el 4 de diciembre de 1991, a escasas tres semanas de su temprano fallecimiento.

- El peso de la deuda externa es un obstáculo importante que debe ser eliminado, pero el margen de maniobra financiero que generaría una resolución del problema de la deuda debe ser empleado para poner en práctica una estrategia de transformación productiva con equidad.

La prematura desaparición de Fernando Fajnzylber tuvo lugar cuando la CEPAL se encontraba desarrollando un conjunto de medidas de política industrial, ambiental y educativa que permitirían a los países de la región poner en práctica esta nueva estrategia, tomando en cuenta la creciente heterogeneidad de América Latina. Sin duda alguna, las contribuciones de Fernando Fajnzylber han de inspirar a una nueva generación de economistas latinoamericanos en la transición al siglo XXI.

#### HACIA UNA AGENDA ESTRATÉGICA

A partir de las lecciones de la experiencia histórica del desarrollo en la región y en otras partes del mundo, es posible identificar algunos temas en común por explorar en el diseño de estrategias de desarrollo. Entre ellos, es posible identificar: la cuestión social, los recursos naturales y el medio ambiente, la ciencia y la tecnología, y la conducción política. Sin embargo, el que se hayan escogido estos cuatro temas para discusión no quiere decir que otros aspectos, tales como la inserción comercial de la región, los flujos financieros y la política macroeconómica, sean menos importantes.

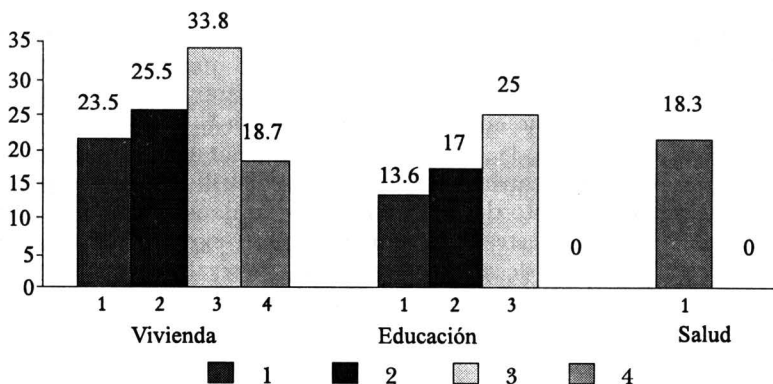
El proceso de cambio social acelerado, masivo y convulsionado que experimenta América Latina en la actualidad, y que se prolongará por lo menos hasta fin de siglo, se caracteriza por el *rápido crecimiento de las demandas sociales* derivadas de la explosión demográfica que tuvo lugar en los decenios anteriores y de la pobreza generalizada en la mayoría de los países de la región. El contraste entre las aspiraciones a un mejor nivel de vida y la imposibilidad económica de lograrlo está generando fuertes tensiones sociales que en algunos países han desembocado en violencia criminal y terrorista, cuya solución se vislumbra sólo en el largo plazo.

Sin embargo, tomando a la región en su conjunto, la situación poblacional de América Latina no es la más grave del mundo en desarrollo. El 1.8% de la tasa promedio anual de crecimiento demográfico anticipada para el decenio de 1990 está muy por debajo del 2.5% registrado a fines de los sesenta y principios de los setenta. Además, se compara favorablemente con las tasas de crecimiento pobla-

cional de otras regiones, a excepción del este de Asia, que registra 1.4%, pero que parte de una base de 1 580 millones de habitantes en 1990, nivel casi cuatro veces mayor a los 430 millones en América Latina (véase el cuadro 1). El problema central de la región reside en los elevados índices de pobreza, ya que aproximadamente 40% de la población vive por debajo de la línea de pobreza, y existen amplias brechas en la satisfacción de necesidades básicas de vivienda, educación, salud y nutrición (véanse las gráficas 1 y 2). Más aún, América Latina tiene una de las distribuciones del ingreso más desiguales del mundo.<sup>12</sup>

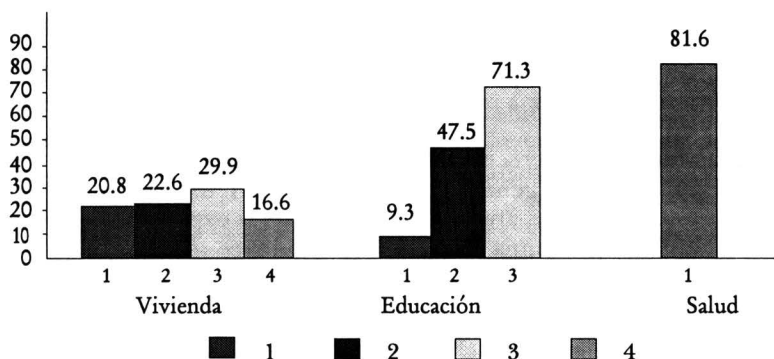
Las altas tasas de crecimiento demográfico que se dieron durante el decenio de 1970 generan en la actualidad una demanda por puestos de trabajo que, ante la incapacidad de la expansión del sector moderno de la economía de absorber a quienes se incorporan a la fuerza laboral, dan lugar a la explosión de la informalidad y a la emigración en casi todos los países de la región. A esto hay que añadir el acelerado proceso de urbanización, acompañado por un marcado incremento en la demanda por servicios de infraestructura urbana. Por último, se tiene el hecho de que los medios de comunicación de masas —particularmente la televisión— han difundido un estilo de vida

GRÁFICA 1  
Brechas en la satisfacción de necesidades básicas.  
América Latina, 1990 (porcentajes)



<sup>12</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Desarrollo sin pobreza*, Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, Quito, 1990.

GRÁFICA 2  
Brechas en la satisfacción de necesidades básicas.  
América Latina, 1990  
(millones de viviendas, niños, adultos y personas)



Vivienda: 1. Déficit por materiales y hacinamiento. 2. Sin servicio adecuado de agua. 3. Sin servicio de eliminación. 4. Sin alumbrado eléctrico.

Educación: 1. Niños en edad escolar que no asisten a educación primaria. 2. Adultos analfabetos. 3. Adultos sin educación primaria completa.

Salud: 1. Población sin acceso a los servicios de salud.

Fuente: PNUD, *Desarrollo sin pobreza*, Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, Quito, 1990

que es imposible de alcanzar para la gran mayoría de la población latinoamericana: durante la “década perdida” el número de televisores por 1 000 habitantes aumentó en 40%, mientras que el salario promedio real se redujo en la misma proporción.<sup>13</sup>

Las directrices de la estrategia para enfrentar el conjunto de problemas sociales incluyen medidas para redistribuir el ingreso, así como el establecimiento de programas de compensación social. Sin embargo, una opción estratégica que merece ser explorada en mayor detalle es la provisión de servicios sociales —generalmente intensivos en mano de obra— pero utilizando tecnologías avanzadas de la información.

<sup>13</sup> Durante su exposición en la conferencia mencionada en la nota 10, Fernando Fajnzylber llamó al área entre la línea ascendiente que representa el índice de televisores por 1 000 habitantes y la línea descendiente que representa el índice del salario real promedio, ambos entre 1980 y 1990, el “espacio de frustración” de América Latina.

Hace más de veinte años, Ignacy Sachs sugirió que era posible establecer un “estado bienestar” en países pobres, aprovechando el hecho de que la productividad física de quienes hacen trabajo social (educación básica, medicina preventiva, cuidado de infantes, reforestación, mantenimiento de infraestructura física, saneamiento ambiental, servicios personales) no depende, en lo fundamental, de los niveles de salario ni de las inversiones en activos fijos.<sup>14</sup> Con el uso de tecnologías de información (computación, telecomunicaciones, video, radio, etc.), cuyo costo ha disminuido vertiginosamente en los últimos años, sería posible ampliar significativamente la provisión de servicios sociales básicos, mejorar su calidad y generar empleo al mismo tiempo. Añadiendo a esto la posibilidad de expandir la industria de la construcción, apoyar a la pequeña y mediana industria, y fomentar el consumo colectivo en zonas urbanas, sería posible enfocar la cuestión social de América Latina desde una nueva perspectiva.

Un segundo tema en la agenda estratégica para la región son los *recursos naturales y el medio ambiente*. En comparación con otras regiones, la situación de América Latina en este aspecto, aun durante la “década perdida”, fue bastante favorable (véase el cuadro 2 del anexo). La disponibilidad de tierras potencialmente cultivables, sabanas y bosques tropicales en la región supera a la de África y Asia. Además se cuenta con recursos marinos, minerales y energéticos, si bien los montos de inversión requeridos para explotarlos en forma racional y ecológicamente sustentable son considerables, y exceden la capacidad financiera de la mayoría de los países de la región.

Existe una amplia y compleja gama de opciones estratégicas para lograr un desarrollo regional en armonía con el medio ambiente. La toma de conciencia sobre la fragilidad de los ecosistemas, unida al deterioro secular de los precios de las materias primas, ha motivado un cuestionamiento de las estrategias de crecimiento económico centradas en la exportación de productos primarios. Esto no significa que las materias primas hayan dejado de ser importantes, sino que su explotación debe ser mucho más racional y eficiente, empleando tecnologías de alta productividad y respetando los procesos de regeneración en el caso de los recursos renovables.

Otras opciones estratégicas en el campo de los recursos naturales y energéticos se refieren al incremento del valor agregado de los productos de exportación, la exportación de productos naturales que consumen los grupos de altos ingresos, el mayor énfasis en la conser-

<sup>14</sup> Ignacy Sachs, “A Welfare State for Poor Countries”, *Economic and Political Weekly*, Edición especial, Bombay, enero de 1991.

vación de energía, y el uso de la biomasa como fuente alternativa de energía y productos industriales básicos.<sup>15</sup>

El tercer tema en la agenda estratégica se refiere a la *capacidad científica y tecnológica* de la región, que durante el decenio de 1990 desempeñará un papel cada vez más importante en la competitividad económica y el bienestar social. La “década perdida” dejó una herencia negativa en este aspecto, particularmente debido a que, luego de tres decenios de crecimiento acelerado, las inversiones en ciencia y tecnología experimentaron un retroceso o, en el mejor de los casos, un estancamiento durante el decenio de 1980 (véase el cuadro 3 en el anexo). Con la crisis económica disminuyó el gasto del Estado en investigación y desarrollo, se cancelaron o postergaron inversiones para renovar equipo e incorporar nuevas tecnologías, y se descuidó la educación superior.

El costo ha sido un retroceso significativo en el desarrollo científico y tecnológico regional durante los ochenta, *precisamente al tiempo que el avance científico y la innovación tecnológica (sobre todo en microelectrónica, informática y telecomunicaciones) se transformaron en factor clave para el avance económico y social*. Durante el decenio de 1990 es imperativo reconstruir, renovar y expandir la capacidad científica y tecnológica latinoamericana, así como fomentar activamente la innovación en los sectores productivos y de servicios.

Para identificar opciones estratégicas en este campo es necesario, en primera instancia, que la dirigencia política, el sector empresarial y la sociedad en su conjunto tomen conciencia de la importancia crítica de la ciencia y la tecnología, asignándoles recursos aun en vista de otras necesidades apremiantes de corto plazo. A partir de esta toma de conciencia, es necesario definir prioridades para el desarrollo científico y tecnológico, buscando una complementación entre el apoyo estatal, la iniciativa privada y la ayuda internacional.

El desarrollo de la capacidad científica y tecnológica regional enfrenta limitaciones en la disponibilidad de recursos humanos altamente calificados, sobre todo en aquellos países de la región cuyo sistema universitario se encuentra en crisis. Una de las principales opciones estratégicas en este campo es iniciar una profunda reforma y restructuración del sistema universitario latinoamericano. Buena parte de las universidades de la región vive aún presa de esquemas ideológicos obsoletos en relación con el papel de la universidad y su

<sup>15</sup> Ignacy Sachs, “Desarrollo sustentable, bio-industrialización descentralizada y nuevas configuraciones rural-urbanas: los casos de India y Brasil”, *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 16, julio-diciembre de 1990.

responsabilidad social, los cuales no guardan relación con el periodo de turbulencia y la situación de cambio acelerado que prevalece en la actualidad.

Por otra parte, un nuevo paradigma tecnoeconómico basado en la informática se está difundiendo a un ritmo acelerado en el ámbito mundial y por medio de todos los sectores productivos. Esto altera los patrones de ventajas comparativas internacionales en contra de las industrias intensivas en mano de obra, y en favor de aquellas intensivas en el uso de conocimientos. Las nuevas tecnologías permiten importantes reducciones en el uso de materias primas y energía en los procesos de producción, y aseguran una mejor calidad a un menor costo.

Sin embargo, estas nuevas tecnologías también requieren de un mayor uso de mano de obra altamente calificada, y a medida que los conocimientos y la capacitación aumentan en importancia en la actividad productiva, la mano de obra no calificada se está volviendo cada vez menos importante como insumo productivo. En consecuencia, una de las principales opciones estratégicas en el campo de la ciencia y la tecnología se refiere a la educación básica, el entrenamiento vocacional y la capacitación profesional.

Una opción estratégica de singular importancia se refiere a cómo superar el patrón de comportamiento tradicional del sector productivo, que puede considerarse guiado por “el principio del menor esfuerzo tecnológico”. El proteccionismo excesivo a lo largo de varios decenios ha hecho que los empresarios —tanto públicos como privados— eviten, por lo general, riesgos de todo orden, y en particular, los riesgos asociados a la innovación tecnológica. Las empresas en América Latina se acostumbraron a no competir mediante la reducción de precios y mejorando la calidad de los productos (que por lo general requieren de innovaciones tecnológicas); han preferido “competir” por medio de la publicidad, el acceso a crédito preferencial y obteniendo favores y beneficios del gobierno. Es decir, se acostumbraron a formas de competencia que exigen poco o ningún esfuerzo tecnológico, y ésta es una costumbre que debe ser erradicada para hacer más competitivo al sector productivo de la región.

Un último aspecto en la agenda para América Latina durante el decenio de 1990 se refiere a los procesos de *conducción política y social*, cuya manifestación más importante es la vigencia del orden democrático en casi todos los países de la región. Una primera opción se refiere al mantenimiento y la consolidación de la democracia como una de las condiciones esenciales para el desarrollo económico y social de América Latina. En medio de transformaciones aceleradas

y de agudos problemas sociales, esto implica aceptar que la incertidumbre es una característica intrínseca de los procesos democráticos, y que no se la debe confundir con inestabilidad de la democracia en sí. El contraste de diferentes puntos de vista que permite la libertad de expresión, la flexibilidad institucional que acompaña a las sociedades abiertas, y la posibilidad de cambio de liderazgo político en forma pacífica facilitan enormemente la adaptación de las democracias al cambio en un contexto internacional caracterizado por la turbulencia.

Las opciones estratégicas más importantes en este campo se refieren a las medidas que buscan mejorar la capacidad del gobierno para definir objetivos y direcciones, diseñar estrategias y definir líneas de acción, así como para lograr la aceptación pública y movilizar el apoyo político. En la escena política contemporánea, caracterizada por la proliferación de grupos de presión y por una creciente diversidad de sectores de la población interesados en el ejercicio del poder político en todos los ámbitos, la capacidad para procesar y arbitrar demandas antagónicas es la tarea más importante en el proceso de conducción política y social.

Si bien el pluralismo institucional —caracterizado por la existencia de partidos políticos, asociaciones civiles, entidades gremiales, grupos religiosos, sindicatos, movimientos de base, entre muchas otras instituciones— facilita la participación social; de otro lado, la fragmentación con base en criterios religiosos, ideológicos, sociales, étnicos y geográficos está generando el fenómeno de “desintermediación política”, en el cual los partidos políticos están perdiendo terreno y una variedad de grupos de poder e interés se proyectan directamente en el escenario político nacional, sin haber filtrado sus demandas por medio de los partidos. El diseño de políticas, la articulación de estrategias y la movilización de apoyo popular son tareas muy difíciles en estas circunstancias.

#### COMENTARIOS FINALES

Partiendo de una apreciación del cambiante contexto internacional en términos del nuevo orden global fracturado, este ensayo ha presentado una breve reseña de la situación en América Latina durante la “década perdida”, y planteado algunas ideas sobre las perspectivas y opciones estratégicas para la región durante el decenio de 1990. Cuatro aspectos de una posible agenda estratégica —la cuestión social, los recursos naturales y el medio ambiente, la capacidad científica y



tecnológica, y la conducción social— fueron mencionados para ilustrar las opciones estratégicas disponibles para la región.

Sin embargo, aun si se lograra revertir completamente la situación prevaleciente durante la “década perdida” en cuanto a políticas y estrategias, es importante recalcar que la región tiene aún mucho camino por recorrer. Si el ingreso medio por habitante, que en 1990 llegó a unos 2 000 dólares, creciera en forma sostenida a una tasa de 6% anual, tomaría doce años para duplicarse. Suponiendo al mismo tiempo que la economía de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), cuyo ingreso promedio por habitante bordeó los 19 500 dólares en 1990, creciera en forma sostenida a una tasa anual de 2%, América Latina tomaría alrededor de 60 años para alcanzar el ingreso promedio por habitante de la OCDE, es decir lograría esto en el 2050. Con aspiraciones más modestas, se requerirían 40 años para que la región alcance el nivel de ingreso por habitante que la OCDE tuvo en 1990, y 30 años para llegar al nivel de 1965.

Esto indica que, aun suponiendo un crecimiento del ingreso promedio por habitante de 6% anual durante un periodo mínimo de tres decenios —algo posible, pero no necesariamente probable— en 2020 América Latina tendría un nivel económico similar al de los países industrializados de hace un cuarto de siglo. Frente a los problemas sociales existentes en la actualidad y los que se anticipan para el futuro, esto obliga a explorar nuevos caminos y redefinir lo que se considera “desarrollo” en la región. Urge proponer una nueva concepción de desarrollo para América Latina que integre la dimensión económica con los aspectos sociales, ambientales, científicos y tecnológicos, y políticos, ubicados todos ellos en el contexto del nuevo orden global fracturado.



# EL BIENESTAR DE LA POBLACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: OPORTUNIDADES, RESTRICCIONES Y VOLUNTADES EN LOS LINDEROS DEL SIGLO XXI

ANA SOJO\*

## PRESENTACIÓN

El bienestar de la población de América Latina y el Caribe a partir de la década de los ochenta se vio afectado por diversos factores que provocaron un incremento en extensión y profundidad de la pobreza y un deterioro de la condición de los sectores medios.

De los diversos planos incidentes en el bienestar, como son el comportamiento del empleo y de los salarios, diversas medidas de política económica, orientaciones de la política social, entre otros, consideraremos los relativos a la política social. Indagaremos cuáles son actualmente los imperativos de las políticas sociales, centrándonos en tres esfuerzos: crear oportunidades y fortalecer los instrumentos redistributivos para contribuir a la equidad, la integración y la movilidad social; invertir en capital humano para afinar la competitividad sistémica, y crear los recursos humanos y de conocimientos concomitantes, así como preservar los equilibrios macroeconómicos con un adecuado manejo del gasto social.

La inserción competitiva de América Latina y del Caribe en la economía mundial requiere elevar la productividad y sentar las bases para aumentar el bienestar de la población. El esfuerzo de inversión necesario para ambos propósitos impregna también las políticas sociales. Implica transitar desde ajustes de carácter eminentemente

\* Funcionaria de la Comisión Económica para América Latina/Centro Latinoamericano de Demografía, Santiago de Chile. Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de la autora.

financiero en los programas sociales hacia el incremento de la productividad de los programas y hacia enfatizar su contribución a la creación de factores, todo ello en medio de un cambio de paradigma tecnológico.

Variables demográficas —con especificidades por sectores de ingreso— interactúan con las políticas sociales, condicionando también sus orientaciones. Dentro de ellas se considerará la distribución espacial de la población; la estructura de edades, y el grado de avance en la transición demográfica y en la epidemiológica.

### BIENESTAR, CRISIS Y POLÍTICAS SOCIALES <sup>1</sup>

La asignación de recursos de una nación es una variable crucial del nivel de vida de su población. Si la productividad es alta y creciente, y los esfuerzos redistributivos considerables, ello debe redundar en la elevación del bienestar social.

La crisis de los ochenta en América Latina y el Caribe representó un punto de inflexión del patrón de desarrollo dominante hasta entonces. Las principales fuentes de impulso económico de las tres décadas anteriores —a saber, un sector exportador expansivo, pero dependiente de productos primarios; una industrialización apoyada fundamentalmente en la demanda interna, y un crecimiento sostenido de la 'inversión, primordialmente pública— tendieron a perder dinamismo o, incluso, a agotarse (CEPAL, 1990a: 24).

Los desequilibrios macroeconómicos, en general, fueron más acentuados que en otras ocasiones, y aunque algunos países ajustaron su balance comercial, pocos lograron combatir la inflación y reducir los déficit externos con simultaneidad. Entre las causas más influyentes de este fenómeno destacan: el servicio de la deuda externa y sus repercusiones sobre las finanzas públicas y la cuenta corriente del balance de pagos (CEPAL, 1990a: 27).

Hoy en día, la recuperación económica en la mayoría de los países continúa siendo esquiva por factores diversos, tales como el excesivo peso de la deuda externa y de la transferencia de recursos, la demora de los procesos de inversión, la depresión del poder adquisitivo de

<sup>1</sup> Al respecto, consúltese el capítulo I de CEPAL, 1990b. Véase una sistematización de los planos de la política social que deben ser objeto de reforma, y que atañen a aspectos financieros, de impacto redistributivo, administrativos e institucionales, de calidad, eficiencia y eficacia y de los objetivos de las políticas en CEPAL, 1989: 6 y 7.

amplios sectores de la población, la fragilidad fiscal y el reducido margen de maniobra de la política económica (CEPAL, 1991: 9).

La presencia de la región en la economía mundial es decreciente, en medio de elevados requerimientos internacionales de competitividad. Ello tiene una estrecha relación con severos rezagos tecnológicos que han menguado la productividad (CEPAL, 1990: 14).

El costo social del ajuste recayó desproporcionadamente en los trabajadores y los estratos medios. Extrapolaciones de los índices de algunos países a toda la región muestran un incremento de la pobreza en los años ochenta que revierte la tendencia de la década previa. En la década de los años setenta el porcentaje de hogares en situación de pobreza se había reducido de 40 a 35%, y el de indigencia, de 19 a 15%. En los años ochenta, por el contrario, estos índices se elevaron 2% sobre los de 1970. El deterioro se concentra en las áreas urbanas, en tanto la situación permanece casi inalterada en las zonas rurales (CEPAL/PNUD, 1990).

Según el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), entre 1981 y 1983 aumentó significativamente el desempleo abierto, de 7 a 9% de la población económicamente activa; posteriormente la tasa se redujo a niveles semejantes a los del inicio de la década. Ante la baja capacidad de absorción de las empresas medianas y grandes, las principales fuentes de empleo fueron las actividades informales, que absorbieron 45% de las nuevas personas ocupadas durante la década —80% de las cuales se emplearon en el sector servicios—, y las empresas pequeñas, que generaron 40% de los nuevos puestos de trabajo urbanos.

La crisis tuvo repercusiones peculiares para los diferentes grupos de edad. El desempleo abierto afectó particularmente a los jóvenes; la proporción de jóvenes sin empleo y que no realizan estudios en las áreas urbanas aumentó notablemente; entre 1980 y 1986, en los casos de Colombia y Venezuela, en más de 25% (CEPAL, 1991: 29 y 30).

Los esfuerzos hacia una mayor equidad en política social, en la mayoría de los casos, compensaron muy parcialmente los efectos regresivos del empleo y de los salarios sobre el bienestar de la población. Medidas importantes en otros terrenos, como en la política económica, no se dieron con el vigor necesario. Cuando se introdujeron, mostraron su eficacia. Fue así como en Colombia y Costa Rica, se adoptaron políticas de protección de los salarios mínimos y programas de ajuste heterodoxos, que contenían elementos que tomaban en cuenta las coordenadas sociales de la política económica; estas soluciones permitieron una recuperación de los salarios o, al menos, una menor incidencia de la pobreza (Sojo, 1989; PREALC, 1990).

Sin embargo, no deben despreciarse el mantenimiento o incremento del bienestar, expresados en ciertos indicadores que no se deterioraron a pesar de la crisis. Las repercusiones de la crisis en el estado nutricional se hacen sentir en forma diferenciada en los países latinoamericanos. En Colombia, Chile y Costa Rica, la malnutrición ha seguido bajando en forma constante, en tanto que el progreso se interrumpió en Uruguay y Venezuela, y ha empeorado en Guatemala y Perú (World Bank, 1990).

A pesar de las serias restricciones presupuestarias, en algunos países se conservaron o, al menos, se estancaron indicadores del nivel de bienestar que venían expresando mejoras, como las tasas de mortalidad infantil o ciertos patrones de morbilidad. Ello bien puede indicar elementos relacionados con la protección relativa del gasto social, con la intervención de redes no estatales solidarias que han contribuido a paliar el deterioro del nivel de vida, o con la elevación de la productividad en política social. Por ejemplo, la reducción de la mortalidad infantil ha sido muy notoria en Colombia; la de niños menores de cinco años bajó de 135 por mil en 1965 a 42 por mil en 1985. La reducción de la tasa se ha dado aun cuando ha habido estancamiento económico, y no ha sido sincrónica con el comportamiento de la pobreza, la cual permaneció casi constante en Colombia y aumentó en Costa Rica (World Bank, 1990).

Desde años previos a la crisis, fueron muy positivos los efectos del mejoramiento y abaratamiento de técnicas que inciden en la mortalidad infantil, como la rehidratación oral antidiarreica y la vacunación de menores. Al estallar la crisis, en general, no se abandonaron los programas de vacunación. Aunque en dimensiones relativamente reducidas, sin embargo, tuvo lugar un incremento en algunas de las causas de muerte, como las relacionadas con deficiencias nutricionales e infecciones intestinales, en países como México, Brasil y Uruguay (Musgrove, 1988: 29-36).

Desde la década de los ochenta fue ostensible la elevada sensibilidad de los programas sociales a las fluctuaciones cíclicas de la economía. En lo externo, era crucial la reducción brusca de los créditos externos y los ingentes recursos destinados al servicio de la deuda. En lo interno, la recesión económica condujo a una fuerte reducción de los ingresos fiscales generales y de los fondos específicos para los programas sociales. La elevación de la tasa de desempleo y los rezagos salariales afectaron directamente los programas de previsión y seguridad social financiados con base en las planillas (Rezende, 1988).

La crisis, unida a variables demográficas como la estructura de edades, atacó el talón de Aquiles de los sistemas de pensiones, es

decir, la relación entre las contribuciones y el acceso a los beneficios. Se acentuó el desfase entre la masa de contribuyentes y el universo de beneficiarios del sistema, con un acusado impacto negativo en el nivel de vida de la población de la tercera edad. Se amplió también el desfase entre los derechos de jubilación y las tasas de cotización real.

El gasto social mostró comportamientos muy diversos en los países: desde su reducción relativa y absoluta, hasta la permanencia de la participación proporcional de algunos rubros, como el de salud. Se dieron también elasticidades particulares en relación con el PIB. Pero en general, el gasto social ha sufrido notables reducciones en la región. En algunos países, su caída ha respondido a restricciones globales del gasto y no debe interpretarse como discriminación contra este rubro; al menos en el gasto en salud, aunque su protección no sea sistemática (Musgrove, 1988: 7). El gasto público general ha sufrido tanto o más que la producción económica global, y en términos reales per cápita no ha recuperado el nivel precrisis. El dedicar pocos recursos a gastos militares incide en la viabilidad de mantener un elevado presupuesto en salud; es el caso de Costa Rica. (World Bank, 1990: 85)

No se deben subestimar experiencias positivas en algunos programas de política social. Es el caso de los avances en Brasil para adaptar el sistema médico-hospitalario a un contexto de escasez y de mayor coordinación mediante el Consejo Nacional de Salud Pública (Conasp) (Vianna, 1988), o de la exitosa reorganización de la Caja Costarricense del Seguro Social (ccss) en Costa Rica (Sanguinety, 1988). Hay experiencias interesantes de programas comunitarios de nutrición infantil en Colombia. Se ha mejorado la eficacia de programas de nutrición en Chile. El Fondo Social de Emergencia de Bolivia tuvo un impacto positivo en el empleo en estratos pobres, tanto por la cobertura como por el nivel de las remuneraciones. En Costa Rica, como contratendencia al serio deterioro de la calidad de la educación primaria y secundaria, es señera la introducción de la informática educativa en la escuela primaria pública utilizando el lenguaje de programación LOGO. Hay fuertes evidencias de que el Seguro Social —al menos en el corto plazo— ha estado más resguardado de las fluctuaciones económicas, en países como México, Honduras, Brasil, Costa Rica y Panamá.

Además, para ponderar las repercusiones de la crisis es muy importante ahondar en especificidades locales, a menudo ocultas en promedios nacionales. En algunos países, las dimensiones regionales y comunales de las carencias sociales, las enormes disparidades del gasto social, los abismales contrastes de la cobertura de servicios por

región llaman la atención sobre la relevancia de descentralizar recursos y procesos de toma de decisiones. Países que bordean la desintegración social, como Perú, muestran dramáticamente la magnitud del problema: la cantidad de pacientes por médico en Lima es superada en otras zonas en 36 o 62 veces. La relación cama hospital-población en diversas zonas llega a ser cinco, siete y diez veces más elevada que en la capital (Suárez-Berenguela, 1987: 42). Dramático resulta también que en Recife, 90% de los niños de 0 a 2 años padezca anemia nutricional (Unicef, 1987).

En cuanto a modificaciones recientes en la gestión de los programas sociales, hay dos tendencias importantes: un mayor énfasis en programas contra la extrema pobreza y diversos ensayos de descentralización.

La descentralización se ha realizado sobre todo mediante los gobiernos municipales. Sin embargo, la descentralización de la toma de decisiones ha sido limitada, de tal manera que se han constreñido las posibilidades de adecuar los programas a las peculiaridades locales. Otras veces el apoyo técnico y financiero ha sido insuficiente. En ocasiones ha dado pie a diversas paradojas. Algunos desequilibrios regionales o comunales, expresados como baja cobertura por oferta de servicios, son resultado de políticas selectivas espaciales orientadas a erradicar población pobre y a configurar comunas concentradoras de pobreza, orientaciones que han profundizado la segmentación urbana de servicios (Jiménez y Gilli, 1989; Morales *et al.*, 1990; PREALC, 1990; Raczynski y Serrano, 1987).

En cuanto a políticas selectivas antipobreza, en los ochenta el interés derivó hacia los síntomas de la pobreza más que hacia sus causas. La “focalización” devino sinónimo de selectividad del gasto social hacia estos sectores. Este reduccionismo se ha visto acompañado de medidas que propugnan restringir la acción del Estado en política social a tales programas (Sojo, 1990).

En América Latina ha habido varias experiencias. En Chile, la focalización bajo el gobierno militar estuvo asociada con una amplia privatización de los servicios sociales y con una drástica merma del gasto social; los programas contra la extrema pobreza amortiguaron los altos costos del ajuste y contribuyeron a reducir la mortalidad infantil. En otros países, el combate de la extrema pobreza se llevó a cabo mediante programas complementarios; de ello hubo experiencias “anticipatorias” en Costa Rica a inicios de los años setenta con programas complementarios de los de cobertura universal; en este país recientemente tuvo gran ímpetu la política selectiva de vivienda.

En términos generales, no resulta aventurado afirmar que se ha avanzado lentamente —o que, en algunos casos, no se ha avanzado en



absoluto— en la eliminación de ineficiencias elevando la productividad de los recursos, para reducir los costos unitarios de las prestaciones.

El deterioro de los programas sociales en la región se expresa en diversos niveles. Es aún más grave en países donde el gasto público total y el gasto social tradicionalmente han sido reducidos y donde la caída en los ingresos tributarios fue aún mayor y, por tanto, también la de la inversión pública y del gasto social.

En algunos países es seria la obsolescencia de equipamientos técnicos con que cuenta la administración pública, y las deficiencias cada vez más notorias de los recursos humanos al servicio del Estado (World Bank, 1985; World Bank, 1985a; World Bank, 1985b; Isuani y Tenti, 1989; Sanguinety, 1988). Lo primero, en programas sociales está fuertemente condicionado por la caída en las tasas de inversión, rubro del gasto social que en general se ha visto más afectado. En el campo de recursos humanos, el congelamiento implantado en el reclutamiento de personal y el deterioro de los salarios han sido medidas adversas. Se observa en ocasiones un serio deterioro de la capacidad administrativa clave en planificación, presupuesto, evaluación, administración de personal y ejecución de proyectos. Se enfrentan dificultades para atraer y mantener técnicos entrenados. El fuerte achatamiento salarial en las categorías profesionales ha contribuido a incrementar el multiempleo. La falta de incentivos en materia de recursos humanos en diversos niveles se revierte negativamente en la prestación directa del servicio (Pérez, 1989; Sanguinety, 1988; Viana, 1988; World Bank, 1989).

Se observan grandes reducciones en los gastos de operaciones y dificultades para el mantenimiento preventivo y correctivo de la infraestructura —edificios, equipos, vehículos—, y el margen para la inversión es mínimo e impide una adecuada combinación en los servicios (Musgrove, 1988; World Bank, 1985a; World Bank, 1987; Castro, *et al.*, 1989).

Entre los múltiples índices del deterioro de los programas sociales se encuentran los altos porcentajes de reprobación y repetición de los grados y de deserción en las escuelas primarias, incluso en países como Costa Rica donde el incremento es notable en la primaria y la secundaria (World Bank, 1990: 90; Lustig, 1989; World Bank, 1991: 6). Es preocupante la reducción de las consultas ofrecidas por el Ministerio de Salud u órgano semejante, en general a la población más pobre. Sucesivos rechazos de pacientes, largas tramitaciones y la prolongación de los tiempos de espera para servicios como intervenciones quirúrgicas y consultas de especialidad, hechos originados por la insuficiencia de recursos, se han traducido en algunos países en un

uso intensivo de los servicios de emergencia; los recursos para el control de enfermedades transmisibles han sido insuficientes (Viana, 1988; Vergara, 1990; Musgrove, 1988).

#### IMPERATIVOS ACTUALES PARA LAS POLÍTICAS SOCIALES <sup>2</sup>

La democracia está basada en una integración de la política económica y de la social como dimensiones del desarrollo, en favor de la inversión, del empleo y de la distribución. Por el contrario, confinar el logro de equidad a los servicios sociales implica no comprender su verdadera naturaleza e impide solucionar sus problemas. La distribución primaria del ingreso o el empleo son dimensiones de la política económica con grandes efectos sociales; ellas y otras dimensiones muestran cómo la política económica determina a la política social (CEPAL, 1986: 6). De allí que coordinar sus metas puede crear un círculo virtuoso que potencie la eficacia de una y otra.

Pretensiones excesivas sobre los objetivos de la política social, sean redistributivos, de equidad o de cohesión social, la enfrentan a tareas imposibles (Cohen y Franco, 1988: 25-29). Por su parte, determinados objetivos fijados por la política social pueden incidir en la política económica, y algunas dimensiones de la política económica bien podrán ser vistas como parte de la política social; es el caso de la extensión de beneficios sociales mediante exenciones de impuestos y ciertos créditos. La estructura de propiedad económica también es determinante: acota la racionalidad de la política social y fija sus márgenes de incidencia.

En pro de la eficacia y la equidad, es fundamental crear relaciones funcionales entre la producción, la distribución y la redistribución del ingreso. En el caso de la población pobre, ello significa no considerarla únicamente vulnerable o carente, sino también sujeto económico. En ese sentido es asimismo importante considerar el impacto distributivo de las medidas macroeconómicas.

Las orientaciones fundamentales en política social desde la pasada década han implicado cambios en sus diversos objetivos y han acarreado modificaciones de los instrumentos; por ejemplo, han debilitado o fortalecido instrumentos redistributivos, instrumentos relativos a la creación de factores o a la integración y movilidad social. Las

<sup>2</sup> En esa parte nos basamos largamente en Sojo, 1991. Se ha realizado un complemento en lo referente a determinaciones demográficas.

variadas orientaciones prevalecientes en los diferentes países de la región hasta la pasada década, conjugadas con las principales alteraciones ocurridas —que a su vez significan diversos grados de solución de continuidad— representan, para bien o para mal, los principales hechos portadores de futuro al terminar el siglo.

Se distinguirán a continuación las determinaciones fundamentales del devenir de la política social, con un doble propósito: dar cuenta de la intencionalidad o direccionalidad de los virtuales cambios y, por otra parte, señalar los retos que tales determinaciones imponen a la política social —en el futuro próximo y a mediano plazo— para lograr tanto equidad como competitividad sistémica. Todos los aspectos elegidos, por su parte, tienen relevancia para aumentar la efectividad del Estado en los diferentes niveles de la política social, tanto en su orientación global como en la sectorial y en programas concretos.

#### *Ajuste y estabilización financiera*

El gasto social está determinado por dos tendencias. Puede estar ligado a un modelo de ajuste en política social que fundamentalmente pretenda coadyuvar a la estabilización económica; luego, el gasto público se ajusta a la disponibilidad de ingresos, en aras de un equilibrio monetario. En un periodo recesivo, ello normalmente es sinónimo de restricciones, con diversas repercusiones en la cantidad y calidad de servicios ofrecidos.<sup>3</sup> Esta tendencia puede predominar cuando las determinaciones macroeconómicas operan en el marco de programas de estabilización para reducir el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos.

Se puede distinguir otra orientación de la política social que, además de velar por los equilibrios macroeconómicos como condición necesaria para el crecimiento de la economía, se propone superar las restricciones presupuestarias de estos programas sociales

<sup>3</sup> Un efecto típico de tales medidas en la región, en el caso de la educación primaria, ha sido el severo recorte por el lado de los necesarios apoyos a la función docente. A pesar de la severa caída de los salarios docentes, éstos alcanzan por tanto una proporción desmedida del presupuesto. En el caso de la salud, se han presentado problemas debido al sentido del recorte del gasto y sus efectos en el "mix" de servicios, lo que, por ejemplo, ha provocado la subutilización de la capacidad instalada hospitalaria debido a la falta de recursos complementarios.

elevando la productividad del uso de los recursos, lo cual abordaremos en el siguiente punto.

Considerando ambos énfasis, podemos establecer una cierta analogía con la distinción entre políticas económicas de ajuste recesivo y políticas económicas de ajuste con carácter expansivo (CEPAL, 1986: 17, 23 y 26). En el primer caso, las políticas de control de la demanda agregada y las que afectan los precios relativos de los bienes comercializables se orientan a reducir drásticamente el déficit de cuenta corriente; ello entraña un alto costo por la caída de la actividad económica ante la imposibilidad de reasignar con igual premura los recursos hacia las actividades de exportación. El ajuste expansivo, por su parte, pretende conciliar el logro y mantenimiento del equilibrio externo con la reactivación y el crecimiento económico. Aunque contempla restricciones, su núcleo no estriba en reducir el gasto interno, sino que está constituido por las transformaciones estructurales que contribuyen a incrementar los bienes comercializables.

El ajuste expansivo es coherente con la búsqueda de una competitividad sistémica, basada en la introducción y difusión del progreso técnico. Pero, como se sabe, "las prelación de la política económica se concentraron más en la corrección de desajustes de corto plazo, particularmente [de] la inflación, que en crecer e impulsar el cambio estructural" (CEPAL, 1990a: 36).

Establecida la analogía, se puede afirmar que la primera tendencia señalada en política social es tributaria de una perspectiva de ajuste recesivo. La segunda, por su parte, se inserta preferentemente en una perspectiva de ajuste expansivo del gasto social que, elevando su productividad, contribuye a la transformación productiva con equidad; en este caso, como se verá, la inversión desempeña un papel crucial. La experiencia histórica muestra que ninguna de las dos tendencias es condición de la otra, y que no existen secuencias predeterminadas.

Es importante ponderar la vigencia de cada orientación en los diferentes países latinoamericanos, así como en diferentes periodos y en sus posibles interacciones. Comprender su racionalidad económica y política y distinguir los diversos elementos que contribuyen a hacer viable la segunda tendencia. Por ejemplo, si ello se puede relacionar con grados diversos de poder real ejercidos por las instituciones encargadas de la política social, o con diversos consensos sobre el papel que le toca jugar a la misma.

*Incrementos de productividad de los programas sociales*

No es adecuado inferir unívocamente la direccionalidad de la política social de un país y establecer comparaciones con otros a partir de las dimensiones del gasto social efectivo —sus recursos constantes, mayores o menores.

En realidad, al optimizar el uso de recursos no se opera dentro de un conjunto fijo de recursos ni en el marco de una tecnología constante. A la luz de la evolución de la tecnología, y de la institucionalidad y organización en que se efectúa su uso, los recursos constantemente se crean, se mejoran o deterioran. De allí que el beneficio no consista “en optimizar dentro de las constricciones existentes, sino en *cambiar las constricciones*” (Porter, 1990: 781-782; la traducción y las cursivas son mías). La eficacia y eficiencia de la prestación de servicios sociales también tiene relación con los contextos políticos, burocráticos y presupuestarios (Grindle, 1989: 101 y 102).

En el sector salud, por ejemplo, la transición epidemiológica implica racionalizar el desarrollo y la aplicación de la gran variedad de tecnologías existentes. En países con indicadores exitosos de salud, las políticas generales de salud han favorecido el acceso a tecnologías de salud pública, y los países crecientemente reconocen el desarrollo científico y tecnológico en salud como un componente esencial de la política nacional de ciencia y tecnología, que puede estimular el desarrollo endógeno en ese plano (ors, 1990: 318 y 319).

No se trata meramente de introducir nuevas tecnologías en los programas sociales, cuyo acceso incluso puede verse restringido en época de crisis. Las tecnologías mencionadas deben conciliarse con el tipo peculiar de programas y de servicios, y con las orientaciones globales de la política social, para no introducir sesgos inconvenientes.<sup>4</sup> Por lo demás, modificaciones en el orden institucional y organizacional se “adelantan” muchas veces en cierta medida a las tecnologías nuevas y prefiguran su necesidad, garantizando una mayor eficiencia cuando se introducen (Pérez, 1988: Kliksberg, 1989).

Para analizar la eficiencia y eficacia de la política social no basta considerar dimensiones macroeconómicas, tales como los montos destinados al gasto social. Con el fin de elevar la capacidad para destinar adecuadamente los recursos, se requiere evaluar la microecono-

<sup>4</sup> El uso ineficiente y desigual de tecnología sofisticada de salud en muy diversos países ha sido objeto de abundante bibliografía. Sobre Argentina, véase Katz y Muñoz (1988) y World Bank (1987); sobre Estados Unidos, Navarro (1989) y *The Economist* (1989).

mía de los programas sociales. En este sentido, es particularmente importante preguntarse cuáles y cuántos son los recursos indispensables para brindar los diversos servicios sociales de acuerdo con diversas propuestas técnicas, al igual que cuál es la combinación adecuada de dichos servicios. Hay que comparar estas propuestas con los recursos disponibles, así como considerar la tasa de creación de recursos y su estructura de costos.

En el análisis microeconómico se puede señalar, entre otros elementos en juego: el estado de los equipamientos técnicos; la calidad de los recursos humanos encargados de prestar los servicios; la relación entre tasa de inversión y gastos de operación en la estructura del gasto; el mantenimiento preventivo y correctivo de la infraestructura; las formas de reclutamiento del personal; los incentivos en recursos humanos; la presencia de “cuellos de botella” en la prestación de servicios atribuibles a problemas derivados de la combinación de recursos; las remuneraciones de los diferentes estratos del personal; el uso espurio de algunos servicios debido al deterioro o a la falta de cobertura de otros; el grado de adecuación de los grupos objetivo de los programas y los sectores que efectivamente reciben los servicios; la adecuación entre los efectos redistributivos propuestos y los efectivos.

Los esfuerzos por elevar la productividad de la política social pueden realizarse mediante nuevas orientaciones en el seno de los mismos programas, o bien pueden implicar un debilitamiento relativo de instituciones tradicionales que sean difíciles de reestructurar y la creación de nuevos programas o nuevas instituciones. Es decir, está en juego la reasignación de recursos y la innovación de su uso dentro de los mismos programas.

Muy diversos planos pueden modificarse: la dotación de recursos humanos, los sistemas de financiamiento, la política de inversiones, los sistemas de organización de los servicios. Los énfasis de esta reestructuración influyen en los objetivos de la política social.

Ciertamente elevar la productividad puede requerir un importante esfuerzo de inversión, debido a la obsolescencia de equipos y a otros factores como garantizar una combinación adecuada de servicios. O bien, puede significar elevar los gastos corrientes para mejorar la calidad de los servicios, ofreciendo estímulos en las remuneraciones para el “reciclaje” del personal.

Por tanto, elevar la productividad y aprovechar mejor los recursos puede ser una meta desechada fácilmente aduciendo imposibilidades financieras. Esa tesitura subestima las posibilidades que hay de efectuar reformas organizacionales y administrativas que no necesaria-

mente tienen requerimientos financieros<sup>5</sup>. Dentro de las medidas se puede contemplar: revalorizar el área de personal como área de mejora de recursos humanos; potenciar altos niveles de identificación, participación y cooperación del personal con las metas de los programas, y estimular su creatividad; promover una gerencia flexible y abierta, y descentralizar la toma de decisiones (Kliksberg, 1991; Pérez, 1991). Para ser eficaces, tales reformas requieren la aquiescencia de los involucrados; de allí la importancia de procesos concertados.<sup>6</sup>

### *El combate de la pobreza*<sup>7</sup>

Estimaciones de la distribución del gasto social en los diferentes estratos socioeconómicos, realizadas de acuerdo con diferentes medidas de la desigualdad (Sen, 1979), tienen una extraordinaria relevancia para determinar a los beneficiarios de los programas sociales y los aportes que realiza cada uno de los estratos al financiamiento de los programas sociales. Este último aspecto remite también a la capacidad de cada grupo social para hacerlo y a las discusiones en torno de la fijación de tarifas para los servicios sociales.<sup>8</sup>

Las modificaciones de la política social tendientes a “focalizar” prestaciones de servicios estrictamente en los sectores más pobres de la población, deben ser analizadas atendiendo a la tensión entre las dos racionalidades ya tratadas —el ajuste financiero y la elevación de la productividad en la prestación de servicios— y a sus eventuales combinaciones.

<sup>5</sup> No en vano se ha afirmado que la mala administración es una causa crucial de la caída de la productividad en Estados Unidos, a pesar de las innovaciones tecnológicas. Véase el resumen de tal argumentación en Kliksberg, 1991: 7 y 8. Por el contrario, el éxito japonés se atribuye a la superioridad de una organización que propicia la generación y asimilación del progreso técnico, con base en una mayor valoración y en un mejor uso de los recursos humanos (Pérez, 1991: 17; *The Economist*, 1989: 17).

<sup>6</sup> Por ejemplo, ha sido exitoso el establecimiento de círculos de mejoramiento del servicio de la administración pública francesa; en el programa de informática educativa en Costa Rica es interesante la identificación del personal con las metas del programa.

<sup>7</sup> Para un mayor detalle de las ideas de este apartado véase Sojo, 1990a.

<sup>8</sup> Es interesante, a manera de síntesis argumental, la polémica entre Jiménez (1990), Ndulu (1990) y Stern (1990). También Gertler, Locay y Sanderson (1987).

Algunas propuestas para elevar la eficacia y eficiencia del gasto social se han centrado casi exclusivamente en limitar la cobertura de los programas sociales estrictamente a los estratos pobres, sin efectuar mayores consideraciones de los elementos tratados en el apartado anterior. De acuerdo con lo allí planteado, tal racionalidad responde a una opción de ajuste eminentemente financiero; luego, se reduce la prestación de servicios a otros sectores sociales no definidos como pobres, conforme a un esquema llamado de filtración, que no enfatiza la eficiencia del uso de los recursos. Tal ajuste normalmente se vincula con un desmantelamiento de los programas con mayor cobertura. Se trata de una reforma reduccionista que pretende limitar la pluralidad de objetivos de la política social —equidad, integración social, movilidad social, creación de factores para la competitividad sistémica y otros— a la lucha contra la pobreza, y que puede acarrear altos costos en esos otros planos.<sup>9</sup>

Los programas contra la pobreza pueden realizarse con fondos complementarios,<sup>10</sup> pero muchas veces han implicado un uso alternativo de recursos. En ese caso, es conveniente estimar los costos que pueden implicar en términos de acciones preventivas en áreas como la salud y la nutrición, cuando los programas se centran en lo curativo o en la desnutrición efectiva; o bien, los costos en términos de ahorro e inversión propios de programas con dimensiones de largo plazo, cuando las prestaciones se orientan a aumentar el consumo presente de los beneficiarios (CEPAL, 1990b: parte I).

Para evaluar la contribución de los programas contra la pobreza al aumento de la eficacia y de la eficiencia de la política social, es necesario considerar no sólo la eficacia en la cobertura de la población pobre seleccionada. Deben ser estimados también otros aspectos cruciales (Sojo, 1990a: 187-198): cómo se ven afectados grupos adyacentes a los sectores pobres seleccionados y si, por desprotección, se originan nuevos focos de pobreza; deben también calcularse sus efectos sobre la eficacia global de la política social, mediante sus encadenamientos con otros programas sociales; los costos eventuales que surgen si la selectividad atenta contra la maduración del gasto social y contra sus efectos dinámicos (por ejemplo, hay que prever si se modifica la atención a diversos grupos de edad, que hasta ahora se

<sup>9</sup> Véase Celade, *La investigación para la política social: esbozo de su actual relevancia en Chile*, LC/DEM/R: 137, serie A, núm. 233, octubre de 1991.

<sup>10</sup> Por ejemplo, los recursos han sido suplementarios en Costa Rica, con la creación del Fondo de Asignaciones Familiares en la década del setenta o, más recientemente, en Bolivia con el Fondo Social de Emergencia.



ha ofrecido a lo largo del ciclo vital); las repercusiones en la tasa de creación de factores para elevar la productividad sistémica; los efectos globales en la política social mediante los eslabonamientos con programas sociales de mayor cobertura, y la calidad de los servicios selectivos. También hay que evaluar los costos que se derivan de las externalidades perdidas cuando se desmantelan programas.

La microeconomía de los programas sociales, por su parte, puede influir en los objetivos de la política social y, por tanto, en los relativos a la cobertura y a la tensión selectividad-universalidad, cuando se constatan como deseables complementariedades de servicio a diferentes estratos de la sociedad.<sup>11</sup> Como contrapartida, el incremento de la productividad de los programas puede hacer viable mantener o ampliar formas de cobertura, más allá de la extrema pobreza o de la pobreza coyuntural.

La idea de canalizar recursos hacia los sectores más vulnerables en los periodos de ajuste y, en general, de incrementar la participación de los grupos de menores ingresos en el gasto social no ha perdido terreno, y diversas iniciativas se han tomado a tal sentido. Sin embargo, la estimación de los efectos señalados y otros aspectos que se mencionan más adelante, parecen hablar en favor de que no se realice en el marco de una política social reduccionista, orientada exclusivamente a combatir la pobreza. Los propios impulsores de la “focalización” han señalado recientemente diversos aspectos problemáticos de la política social orientada por una focalización estrecha (Nelson, 1989; Besley y Kanbur, 1990), entre los cuales se destacan:

a) la vital importancia de contar con el apoyo político de los sectores medios para aumentar la eficacia de los cambios estructurales, hace necesario realizar una “focalización amplia” que cubra áreas de interés tanto de los pobres como de los deciles medios, y que posibilite alianzas políticas;

b) se considera necesario enfatizar políticas macroeconómicas antipobreza, de manera que los programas compensatorios apoyen los esfuerzos de más largo aliento en favor de los pobres pero sin sustituirlos;

c) la opción de la focalización directa o indirecta debe ser función de las capacidades técnicas y de la relación costo-beneficio de cada una;

d) Por todos estos razonamientos, se concluye que resulta adecuada una estrategia óptima de política social situada *entre los extremos*, constituidos por la focalización perfecta y por la universalidad completa.

<sup>11</sup> Por ejemplo, de acuerdo con algunos criterios técnicos, este aspecto resulta particularmente visible en el caso de la infraestructura hospitalaria.

Como tales reflexiones no atañen a aspectos marginales, es oportuno ver cómo las políticas selectivas están marcadas o tensadas por consideraciones de este tipo, y cómo ello se inscribe en la estructura institucional y en el tipo de programas.

La eficacia de los programas sociales selectivos contra la pobreza resulta también de sinergias con otra amplia gama de políticas que también repercuten positivamente en la equidad. Destacan entre ellas: la protección de los salarios mínimos; el reajuste de tarifas de servicios, como luz y agua, de acuerdo con el ingreso de los usuarios, considerando zonas de residencia y niveles de consumo; la recuperación de los salarios vinculada con aumentos en la productividad; los servicios técnicos, financieros y de comercialización, así como programas de capacitación para microempresarios, trabajadores independientes y campesinos; la regulación de los títulos de tenencia legítimas; la capacitación tecnológica y asistencia técnica y financiera a la pequeña agricultura (CEPAL, 1990a: 15, 135 y 137; 1990b: parte I).

Los programas de ajuste inciden también en la lucha contra la pobreza mediante sus efectos salariales y en el empleo, relacionados con la velocidad de los ajustes de los precios relativos y con las diversas combinaciones de políticas macroeconómicas. Las políticas en el terreno monetario, fiscal y cambiario tienen un gran impacto porque el tipo de devaluaciones, las restricciones crediticias y del gasto afectan de diferente manera a los distintos grupos sociales. Influyen también la secuencia y la rapidez de las reformas estructurales, así como la secuencia y celeridad de los programas tendientes a la apertura cambiaria y comercial (CEPAL, 1990b: parte I).

### *Creación de factores para la competitividad sistémica*

La innovación, con pocas excepciones,  
resulta de un esfuerzo inusitado  
PORTER

El mundo vive hoy un cambio de paradigma tecnológico. Esto significa que se ha modificado el sentido común de cómo hacer las cosas y cómo lograr un uso óptimo de los recursos disponibles. Por su parte, las fuerzas socioeconómicas impulsan y moldean la dirección del desarrollo tecnológico, ya que el "mundo de lo técnicamente posible es mucho más amplio que el de lo económicamente rentable y viable, y mayor que el de lo socialmente aceptable" (Pérez, 1986).

En esta circunstancia, la política social está situada ante dos imperativos. De una parte, como se vio, se deben asimilar las trans-

formaciones tecnológicas pertinentes en la producción y prestación de servicios sociales. De otra parte, las modificaciones de política, particularmente en el campo de la educación, deben contribuir a crear los factores de la producción concomitantes a la transformación productiva. Para aumentar la eficacia de la política social, es conveniente conciliar tales transformaciones con otros de sus objetivos, particularmente con el de la equidad.

La política social puede estimular el dinamismo y la mejora de los factores de la producción<sup>12</sup> hacia la alta productividad y la equidad. Este imperativo es crucial si consideramos que la región de América Latina y el Caribe está en un proceso de creciente apertura a la economía mundial, precisamente cuando en ese plano ha perdido importancia el costo de la mano de obra como fuente de competitividad, y cuando las consideraciones ambientales de diversos actores sociales tienden a ser crecientes (CEPAL, 1990a y 1991).

En esta apertura no resulta adecuado apostar a ventajas frágiles, basadas en factores accesibles a muchas naciones, que atraen conti-

<sup>12</sup> Más importante que la existencia de factores resulta la tasa a la cual ellos se crean, se perfeccionan y se especializan para industrias particulares, al igual que su combinación (Porter, 1990: 35, 74 y 600). Tierra, trabajo y capital han sido denominados tradicionalmente los factores de la producción. Pero se asume aquí la distinción de ellos realizada por Porter de acuerdo con su papel en la competitividad para producir bienes o servicios (1990: 74, 75 y 600). A tal efecto Porter clasifica los factores de la producción en cinco categorías, y menciona algunos de ellos: 1) *recursos humanos*: cantidad, destrezas y costos del personal, incluyendo administración, horas estándar de trabajo y ética laboral. Los recursos humanos se pueden dividir en una mirada de categorías, como obreros especializados, ingenieros, programadores, etc.: 2) *recursos físicos*: abundancia, calidad, acceso y costo de recursos naturales, fuentes de energía hidroeléctrica, potencial pesquero y otros rasgos físicos. Condiciones climáticas, localización geográfica y tamaño, ubicación en zonas "horarias" de la Tierras; 3) *recursos de conocimiento*: stock de conocimientos científicos, tecnológicos y de mercado relativos a la producción de bienes y servicios: universidades, institutos gubernamentales y privados de investigación, literatura científica y de negocios, informes de investigaciones de mercado y bases de datos, asociaciones de comercio y otras fuentes. Los conocimientos científicos y tecnológicos se pueden subdividir en una mirada de disciplinas, como acústica, ciencia de materiales y química de suelos; 4) *recursos de capital*, en todas sus diversas formas, determinadas por las tasas nacionales de ahorro y por la estructura de los capitales nacionales, e influidas también parcialmente por procesos de globalización; 5) *infraestructura*: tipo, calidad y costos. Incluye sistema de transporte y comunicaciones, sistemas de envío de correo y de paquetes, servicios bancarios como transferencias, sistema de salud, stock de viviendas, instituciones culturales que influyen en la calidad y en el atractivo de un país, etcétera.

nuamente a nuevos competidores, lo cual disminuye las ganancias y mantiene bajos los salarios. El desvanecimiento de las ventajas comparativas basadas en factores básicos o generalizados, su carácter elusivo e inestable y, en fin, su reducida capacidad para generar y mantener barreras de acceso a los competidores pueden tener diversas causas (Porter, 1990).

Tal volatilidad bien puede deberse al tipo de factores de la producción. Los salarios representan una proporción decreciente de los costos de producción en el nuevo entorno tecnológico. Asimismo, las ventajas centradas en los costos de los factores pueden ser invalidadas mediante mayor eficiencia en la producción, el diseño de nuevos productos, la introducción de nuevos procesos productivos, o una mayor diferenciación del producto, creando bienes de singular calidad y característica o con servicios de apoyo óptimos. Otras causas se relacionan con la movilidad relativa de los factores: la competitividad espuria puede ser horadada mediante estrategias globales de empresas que establecen actividades en el extranjero o mediante *factor sourcing*. (Porter, 1990: 15, 20, 21, 37 y 50; Castells, 1989: 19).

El decreciente papel de los salarios como base de competitividad está también asociado con la llamada “especialización flexible”, que es aquella estrategia empresarial de innovación permanente que se basa en un equipo flexible, multiuso, y en una mano de obra calificada. En este caso, la existencia de una “comunidad industrial” puede condicionar las formas de competencia, promoviendo la innovación y limitando el papel de los bajos salarios y otras condiciones laborales, cuyo efecto estriba únicamente en reducir los costos de los factores. Además del efecto innovador, tales reglas contribuyen a mantener la cohesión organizativa requerida por la flexibilidad (Piore y Sabel, 1984: 17, 270 y 271).

El nuevo paradigma tecnológico está vinculado con una mejora y con un aprendizaje constantes para adaptar el producto a necesidades cambiantes. Tal acendramiento del producto y la flexibilidad necesaria suponen una participación activa y una colaboración voluntaria de todos los involucrados; de allí que la mejora continua se base en el capital humano (Pérez, 1989). Ello también debilita el bajo costo de la mano de obra como fuente de competitividad.

Aunque no están muy desarrolladas las estimaciones cuantitativas de las relaciones entre educación, capacitación y productividad, numerosos estudios han mostrado claras correlaciones positivas entre estas variables. Investigaciones realizadas en Estados Unidos por la Comisión sobre la Productividad en la Industria del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), destinadas a plantear políticas para

elevar la productividad estadounidense, han señalado precisamente el deficiente sistema de educación y formación de ese país como una de las causas de la merma de competitividad. Igualmente taxativo es Porter en la relevancia adscrita a los elementos de política social, en educación y capacitación, cuando compara las causas de la competitividad en diferentes países, como Estados Unidos y diversas naciones de Europa occidental y del sudeste asiático.<sup>13</sup>

Las sociedades asignan diferente importancia a la creación de factores para la equidad y el crecimiento económico, y son diversos también los consensos en torno de la necesidad de mantener una inversión sostenida en ese rubro.<sup>14</sup> Los mecanismos institucionales prevaecientes en una nación destinados a alcanzar ese fin son parcialmente función de sus valores políticos y sociales, y constriñen en

<sup>13</sup> "A partir de nuestra investigación quedan pocas dudas respecto de que la educación y la capacitación son decisivas para la ventaja competitiva nacional. Las naciones estudiadas que más invierten en educación (Alemania, Japón y Corea) tienen ventajas en muchas industrias, imputables en parte a los recursos humanos. Aún más elocuente es que las industrias más competitivas en cada nación son aquellas donde la inversión especializada en educación y capacitación ha sido extraordinariamente grande." (Porter, 1990: 628).

<sup>14</sup> Porter (1990) concluye respecto del papel de la educación y el entrenamiento en la productividad de países europeos, del sudeste asiático y de Estados Unidos:

- En el caso de Suiza: se destaca entre los mecanismos creadores de factores, el sistema educacional. La educación pública es universal, y tiene una alta calidad, tiene apoyo social. La calificación de los maestros es más alta que en Estados Unidos y el Reino Unido. Los recursos de capacitación están muy relacionados con la industria. Más importante para la especialización de factores son los sistemas de capacitación, semejantes a los de Alemania y que cubren a todos los jóvenes que no van a la universidad; la tradición de investigación universitaria es fuerte y tiene lazos con la industria (1990: 319-320).

- Se afirma que el principal papel del Estado alemán ha sido en la creación de factores, especialmente educación y ciencia y tecnología, fuertemente financiadas.

- Por el contrario, en Gran Bretaña la educación tiene efectos negativos en la competitividad, no tanto por el punto de partida inicial de los factores, sino por los mecanismos para crear y mejorar factores. Entre los problemas se señalan: el limitado acceso a la educación de alta calidad; el sistema elitista garantiza un buen rendimiento de la élite, pero una fuerza obrera no tan bien calificada; los montos destinados a educación son menores que en otros países desarrollados; el énfasis ha estado en humanidades y ciencias puras, descuidando las ingenierías y disciplinas prácticas. La educación del estudiante promedio es muy mala; los maestros son menos calificados; se reciben menos horas de clase; el índice de deserción es mayor. No se han desarrollado sistemas de capacitación; hacen falta managers. Las compañías británicas han hecho poco al respecto (1990: 497 y 498).

cierta medida el espectro de sus industrias competitivas (Porter, 1990: 81). Por su parte, la selectividad y la variedad de factores prevaletentes conforman una estructura que incide en la inversión estatal correspondiente.

De acuerdo con las circunstancias imperantes en la economía internacional, el *pool* de factores base de la productividad y de las ventajas comparativas y competitivas se deprecia rápidamente, a menos que éste se mejore y especialice constantemente. Los recursos humanos calificados y el conocimiento, que constituyen los factores más importantes para mejorar actualmente la ventaja competitiva, se deprecian con singular rapidez. Además, los factores avanzados y especializados exigen la mayor y más sostenida inversión. Pero, como los factores generalizados constituyen la base a partir de la cual se crean los factores avanzados y especializados, la inversión nacional en ellos es igualmente esencial para el desarrollo económico y social; de allí la importancia de la escuela primaria y secundaria. En todo caso, la creación de factores es acumulativa: una generación hereda aquellos creados previamente. Según la tasa y direccionalidad de la inversión en los diferentes factores y su tasa de acumulación, se pueden sistematizar “patrones nacionales de creación de factores” (Porter, 1990: 80, 132, 133 y 783).

En relación con la equidad, fijar estándares altos para la educación y entrenamiento no se contradice con un amplio acceso a ellos, lo que se puede facilitar sin reducir las exigencias con mecanismos tales como el apoyo generoso a los estudiantes y la aplicación de exámenes de admisión que impliquen elevar la preparación de los estudiantes. La equidad adquiere un sentido sistémico, cuando se considera que mejorar el sistema general de educación es “la única y más importante palanca, al alcance de todos los niveles de gobierno para elevar la eficiencia industrial”. En ese sentido, mejorarlo es una prioridad esencial del Estado y no solamente sinónimo de una política social justa (Porter, 1990: 629).

Según el grado de innovación tecnológica y los niveles de educación prevaletentes en una sociedad, las políticas gubernamentales varían. Cuanto mayores son, crece la sofisticación de las universidades y las facilidades de investigación y de infraestructura; se crean mecanismos para crear y desarrollar factores especializados. Los esfuerzos del Estado, entonces, estimulan los factores crecientemente avanzados, la mejora de la demanda doméstica, la promoción de nuevas empresas y la preservación de la competencia doméstica. Las empresas en tal fase tienen un papel líder en la creación de factores (Porter, 1990: 554-556).

Los ciclos tecnológicos se han acortado notablemente, lo que ha implicado rápidos cambios en los requerimientos de recursos humanos. Esta tendencia refuerza la necesidad de prolongar la formación a lo largo de la vida de trabajo, en presencia de una creciente esperanza de vida de la población, e implica pensar diferentes modalidades formativas, dentro de las cuales está reforzar la capacitación en el trabajo. De otro lado, la violenta obsolescencia formativa, a raíz de los cortos ciclos tecnológicos, implica que los recursos humanos deban contar con un mayor espectro de habilidades generales, al igual que con gran capacidad de aprendizaje, de flexibilidad y de respuesta a la innovación. Ello implica fomentar el desarrollo de la capacidad analítica y de aprendizaje (Macario, 1991: 5 y 6), y plantea severas exigencias al sistema educativo formal para mejorar la calidad de la educación.

Como el sistema general de educación es insuficiente para asegurar la ventaja comparativa nacional, resultan igualmente importantes políticas que vinculen el sistema educativo con la industria y promuevan el esfuerzo propio de la industria en la capacitación (Porter, 1990: 628). Por lo demás, aumentar la formación y la capacidad de los trabajadores para aprovechar las ventajas productivas y sociales de las nuevas tecnologías en compromisos con las empresas ha acarreado buenos resultados en la competitividad.<sup>15</sup>

En la región latinoamericana y del Caribe, debido a su menguada participación en la economía mundial y a su decreciente productividad, resulta crucial considerar la depreciación de factores en materia de recursos humanos, por sus repercusiones en la estructura del empleo y en la competitividad de los países. En política social, se deben determinar sus modificaciones para crear factores generalizados y especializados, particularmente en educación y salud.

En aras de la competitividad sistémica se enfrenta el reto de asimilar y difundir el progreso técnico en general, y de realizar intervenciones estatales selectivas en renglones donde se puede lograr excelencia productiva. A tal fin, se cuentan entre los virtuales instrumentos: la formación básica primaria y secundaria, los centros de aprendizaje, centros de investigación vertebrados con las empre-

<sup>15</sup> Se han analizado diversas tendencias de modificación de las relaciones entre trabajadores y empresarios. Véase Lipietz y Leborgne, 1990. El estudio de MIT considera las siguientes habilidades como requisitos crecientes de la fuerza de trabajo: mayor capacidad para leer, entender y escribir, capacidad para usar ordenadores; formación matemática elemental, mayor capacidad de trabajo en equipo; mayor capacidad de iniciativa; capacidad para aprender nuevas habilidades (cit. por Macario, 1990).

sas, institutos especializados, los subsidios preferenciales y las universidades gubernamentales vinculadas con las empresas (CEPAL, 1990a: 111-114).<sup>16</sup>

En el sector salud, la contribución del gasto social a la creación de factores es doble. De una parte, como ya se vio, puede contribuir al desarrollo tecnológico en la prestación misma de servicios. De otra, la móvil frontera tecnológica de la competitividad requiere recursos humanos tanto de buena formación general como cada vez más calificados, cuya salud deviene una condición indispensable. De allí que agencias como la Organización Panamericana de la Salud (ops) subrayen actualmente la perspectiva de la salud como inversión social y la necesidad de incrementar esfuerzos hacia la equidad, así como el aumento de la cobertura y de la eficiencia en el uso de los recursos. Cabe entonces dar espacio al estudio de las medidas tomadas recientemente para tal fin y para enfrentar los obstáculos que se presentaron.

El vínculo entre factores básicos, avanzados y especializados es una bisagra que provee elementos para entender el papel del Estado y de la empresa privada en su creación. El énfasis del esfuerzo estatal puede estar en los factores básicos y generalizados, así como en algunos especializados, mediante una intervención selectiva con laboratorios públicos especializados o con ciertos programas universitarios vinculados con empresas. Por su parte, el énfasis de las empresas está en crear factores especializados, en apoyar o crear los generalizados, y en desarrollar investigaciones básicas.<sup>17</sup> Además de coadyuvar a determinar los factores adecuados, su creación por parte de las empresas es determinante para la competitividad, porque el Estado por sí mismo difícilmente cuenta con la información y capacidad para determinar los factores correctos, y reaccionar con la premura adecuada (Porter, 1990: 81 y 620). Las estrategias empresariales privadas relacionadas con la creación de factores<sup>18</sup> conforman una importante "área gris", con dimensiones de política social privada, porque reper-

<sup>16</sup> Ejemplar resulta la introducción de la informática educativa en la escuela primaria de Costa Rica, por su relevancia en la formación de recursos humanos, así como en la equidad considerada en la cobertura geográfica y en el ritmo diverso de inclusión de las escuelas públicas en el programa que ha privilegiado a las escuelas con población de menores ingresos. El proyecto involucra al Estado y a la asociación privada Omar Dengo (Fonseca, 1989).

<sup>17</sup> En Japón, el esfuerzo de inversión privada en innovación tecnológica ha sido enorme (*The Economist*, 1989).

<sup>18</sup> El esfuerzo empresarial en la creación de factores se puede dar individualmente en las empresas o en diversas formas asociativas. En Japón, por ejemplo, han sido



cuten en el bienestar de sus afectados; por ejemplo, mediante los programas de capacitación en el trabajo.

Además, las empresas pueden asumir diversas responsabilidades para influir en el tipo y en el carácter de los programas de grado, en las orientaciones de investigación y en la calidad de los servicios públicos. Dentro de los mecanismos se pueden analizar los siguientes: apoyo a estudiantes mediante becas; apoyo al personal para realizar estudios avanzados o programas de capacitación; asumir un papel activo en la identificación de las necesidades de recursos humanos de la industria y en la planificación curricular, y promover la inserción laboral de los graduados. Las empresas también pueden contribuir con las instituciones educativas en la adquisición de equipo, en la creación de plazas de profesores, y otorgando facilidades para aumentar el número de becas y de programas de reconocimiento para estudiantes y docentes sobresalientes. También pueden promover el intercambio de investigación entre las universidades e institutos independientes y privados (Porter, 1990: 595).

En el terreno de la educación, se deben estimar los cambios en los contenidos y en la institucionalidad de programas educativos, vocacionales, en institutos públicos de investigación, en universidades gubernamentales e impulsar la creación de nuevos entes. Dado que los estándares mundiales para trabajadores, personal técnico y administrativo son altos y crecientes, ninguna nación puede prosperar sin fijar también el mismo tipo de estándares. Al Estado, por su capacidad normativa, también le corresponde un papel fundamental en ello, cuya vigencia cabe analizar.

Interesa observar la presencia o ausencia de las siguientes orientaciones en los diferentes países, así como su racionalidad: altos estándares educativos; valoración y prestigio de la docencia; relevancia de la educación y entrenamiento con alguna orientación práctica; pluralidad de formas de educación superior, respetadas y de alta calidad; estrechas relaciones entre las instituciones educativas y las empresas; fuerte inversión empresarial en capacitación mediante asociaciones

---

importantes las llamadas *technological fusion*, mediante las cuales las empresas invierten conjuntamente para desarrollar algún producto, o los *talking shops* donde las empresas discuten problemas comunes (*The Economist*, 1989: 5 y 6); en Francia se han impulsado las llamadas incubadoras de empresas (Colletis *et al.*, 1990; *Initiatives*, *Le Monde*, 17 de abril de 1991). Las relaciones de cooperación entre las empresas se asientan normalmente en formas de asociación entre ellas, sindicatos, universidades y administraciones territoriales, que consolidan redes de empresas especializadas —los denominados *clusters* o “áreas sistémicas”, integradas territorialmente (Sojo, 1992).

industriales o en forma individual; políticas empresariales de atracción de personal altamente calificado; investigación financiada por el Estado en proyectos conjuntos con institutos de investigación pertenecientes al sector empresarial, o bien financiamiento parcial de proyectos conjuntos de universidades y empresas, e incentivos estatales a la investigación en la industria (Porter, 1990: 620 y 629). También es necesario observar si el Estado ofrece incentivos para que las empresas contribuyan a crear factores.<sup>19</sup>

Las restricciones presupuestarias del sector público y la celeridad del cambio tecnológico hablan en favor de que la capacitación en el lugar de trabajo cobre mayor importancia en el futuro. En América Latina y el Caribe se requiere superar los rasgos negativos de las instituciones de formación profesional que, sumados, provocan una inadecuación de su oferta a las necesidades reales de las empresas, para convertir a estas instituciones en centros de productividad que contribuyan a incrementar la competitividad (Macario, 1990: 12).<sup>20</sup>

Ampliar la oferta de formación profesional no debe conducir a que proliferen empresas de capacitación sin regulación alguna. Es conveniente articular un sistema nacional de capacitación técnica, en estrecho vínculo con las empresas (Ramírez y Macario, 1991: 3).<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Incentivos estatales pueden promover la demanda de capacitación por parte de las empresas. La franquicia tributaria posibilita a las empresas descontar gastos de capacitación, de los impuestos aplicados a las utilidades por cierto porcentaje del monto total de la planilla. La franquicia se puede adjudicar como compensación *ex post* a empresas que incrementaron su productividad, o a empresas de sectores productivos estimados prioritarios. También se puede autorizar a las empresas para usar las cotizaciones obligatorias para formación profesional en actividades de capacitación propias. El primer mecanismo que ha sido usado en Chile, beneficia potencialmente a 70% de la fuerza de trabajo, cubre únicamente al sector formal, se ha usado para capacitar únicamente a 4% de la fuerza de trabajo, y sólo parece resultar interesante para las grandes empresas (Macario, 1990 y 1991).

<sup>20</sup> En este sentido resulta interesante el proyecto de fortalecimiento de la formación profesional en República Dominicana. También ciertas orientaciones de Infocal en Bolivia (Macario, 1990: 9) y el Proyecto de Capacitación de Mano de Obra (PCMO) de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México.

<sup>21</sup> Los Institutos de Formación Profesional (IFP) o sus pares deben constituir su eje, ordenador y racionalizador, concentrándose en las siguientes funciones: detectar en el mercado laboral las necesidades de formación; ofrecer certificaciones ocupacionales; organizar centros de colocación; formar instructores; ejecutar cursos estrictamente en sectores productivos clave donde las empresas tienen debilidades para realizar los programas u ofrecer cursos acotados para grupos específicos, y fomentar la creciente responsabilidad del sector empresarial en la formación profesional. Por rubro o ubica-

## LA DINÁMICA DEMOGRÁFICA

Diversos aspectos hacen necesario considerar variables demográficas en las políticas sociales: los efectos de estas últimas o de la política económica sobre la población mediante el empleo y las remuneraciones; la atención sincrónica de diversos aspectos del bienestar en las distintas etapas de la vida de la población, a fin de consolidar el bienestar y asegurar la maduración de la inversión en política social; la meta de contribuir a crear encadenamientos positivos hacia atrás y hacia adelante de las políticas sociales; la promoción del apoyo recíproco entre diferentes programas de política social para actuar sobre manifestaciones interrelacionadas de la pobreza (Sojo, 1990: 198).

*La transición demográfica*

De acuerdo con los diversos avances en la transición demográfica, los países latinoamericanos y del Caribe se agrupan en cuatro estadios (Chackiel, 1991: 59):

1) Transición incipiente: países con altas tasas de natalidad y de mortalidad, como Bolivia y Brasil. La global de fecundidad (TGF)  $>5$  niños; expectativas de vida de 54 años.

2) Transición moderada: países con altas tasas de natalidad y tasas de mortalidad moderadas, como El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay. TGF  $>5$  niños; expectativas de vida promedio de 63.3 años.

3) Transición en curso: países con tasas de natalidad moderadas y tasas de mortalidad bajas, como Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Venezuela. TGF = 3.5 niños; expectativas de vida de 67 años.

4) Transición avanzada: países con tasas de natalidad bajas y tasas de mortalidad moderadas: Argentina, Cuba y Uruguay. TGF  $<3$  niños; expectativas de vida de 75 años.

La fecundidad y la fertilidad no sólo determinan el crecimiento de la población, sino su estructura de edades. Ello resulta determinante para los énfasis y prioridades que se establecen en el campo de las políticas sociales, particularmente en educación y en salud.

---

ción espacial, se pueden impulsar centros interempresariales de capacitación y desarrollo de la productividad (Ciecaps), administrados en forma privada, pero articulados al sistema nacional de formación técnica (Ramírez y Macario, 1991).

La estructura de edades varía notablemente tanto en aquellos países situados en el estadio incipiente de la transición, donde la población menor de quince años asciende a cerca de 42%, y la de la tercera edad, a 6%, como en países con un estadio más avanzado, donde 28% de la población es menor de quince años, y 13%, mayor de sesenta (Chackiel, 1991: 10).

La transición demográfica, por sus efectos en la estructura de edades, tiene importantes repercusiones para el sistema de salud. Sin embargo, es importante no establecer relaciones directas entre avances en la transición de la fecundidad y avances en la caída de la tasa de mortalidad. El sistema de salud que media entre ambas tendencias resulta fundamental para explicar el comportamiento de la mortalidad.

También es relevante, para enfatizar la importancia de la inversión en educación, considerar las diferentes estructuras de edad de la población y, con ello, plantear requisitos distintos para la inversión; por ejemplo, para la enseñanza primaria, secundaria y universitaria. Pero también para la capacitación en el marco de las empresas. Por ejemplo, si la fecundidad ha bajado, con rezago se incorporan a la vida laboral los grupos correspondientes a la alta fecundidad; ello representa hoy un importante esfuerzo de inversión en tales grupos que asegure la maduración de esa inversión. El cambio de la estructura por edades de la población, al elevarse la esperanza de vida, puede elevar la tasa de permanencia en el trabajo y frenar la promoción de grupos de menor edad; en medio del cambio de paradigma tecnológico, esta tendencia habla en favor de un necesario "reciclaje" de los grupos que tiendan a permanecer y cuya formación resulte obsoleta al cabo del tiempo.

### *La transición epidemiológica*

En el campo de la salud, las tendencias demográficas reseñadas van aparejadas a una transición epidemiológica, proceso en el cual la caída de la tasa de mortalidad se acompaña de un cambio y de una creciente complejidad de las causas de muerte. Las enfermedades infecciosas pierden su predominio anterior, aunque mantienen una importante posición en el perfil epidemiológico; por otra parte, aumenta la importancia absoluta y relativa de las enfermedades no transmisibles como el cáncer y las cardiovasculares, así como de las causas por accidente. Además, el peso de la mortalidad y la morbilidad se traslada desde los grupos más jóvenes a los más viejos (Frenk *et al.*, 1991: 22 y 23).

Para las políticas de salud, la complejidad de esta transición se revierte en peculiares demandas hacia el sistema de salud y, por tanto, en la necesidad de introducir cambios en su organización y funcionamiento. En ocasiones, sistemas en los que persisten antiguos problemas como una cobertura inadecuada, la concentración urbana de recursos, o rezagos tecnológicos, deben hacer frente a la necesaria expansión institucional, la presión por servicios hospitalarios más complejos, la mayor diversidad de recursos humanos, los costos crecientes, la innovación tecnológica y la calidad de los servicios (Frenkel *et al.*, 1991: 23 y 35).

Resulta también significativa la distribución del bienestar en salud en los diferentes grupos de la población. En la región, los grupos de menores ingresos presentan tasas de mortalidad más elevadas, mayor desnutrición y morbilidad, y una menor esperanza de vida. Esta polarización epidemiológica entre diversos grupos puede conducir a una competencia de patologías por prioridades y recursos. En países donde la transición epidemiológica es polarizada, se da un mutuo traslapeo entre las eras epidemiológicas. De allí la importancia de evitar una perniciosa competencia de prioridades, manifiesta en dos posiciones antagónicas que pretenden establecerlas en torno del control de las enfermedades infecciosas, o bien en afecciones crónicas y accidentes crecientemente prevalentes (Bobadilla *et al.*, 1991: 19).<sup>22</sup>

La compleja realidad de los países hace necesario afrontar simultáneamente las patologías pre y postransicionales; dado que éstas están íntimamente relacionadas, su atención simultánea crea importantes sinergias que redundan en la reducción de los costos de la atención en salud.<sup>23</sup> La atención de la salud debe conducir a superar la desnutrición y las infecciones como problemas que afectan funda-

<sup>22</sup> Considérense los logros obtenidos cuando se han evitado orientaciones unilaterales del sistema de salud. Respecto de la mortalidad adulta en Costa Rica, véase Rosero-Bixby, 1991.

<sup>23</sup> Se afirma, por ejemplo, que en México la intervención quirúrgica del corazón más común consiste en reemplazar válvulas para reparar daños causados por enfermedades reumáticas del corazón, propios de la condición de salud pretransicional. Por el contrario, el tratamiento oportuno de la fiebre reumática, de menores costos, al prevenir tales operaciones liberaría importantes recursos para tratar otras enfermedades del corazón en las que la prevención no es tan efectiva. También se señala que una gran proporción de recursos en neurología y neurocirugía se usan para corregir condiciones que se pueden prevenir, como la epilepsia por trauma natal y por cisticercosis cerebral (Bobadilla *et al.*, 1991: 19).

mentalmente a los sectores más pobres de la población. El atender patologías pretransicionales puede reforzar el cuidado de enfermedades postransicionales, pero su control no debe postergar la atención de enfermedades crónicas y relacionadas con accidentes. Tal distorsión podría provocar que las condiciones postransicionales se transformen de emergentes en endémicas. Para evitar ese escenario y reducir las presiones de costos hospitalarios, se sugiere dar mayor relevancia a programas primarios de prevención que reduzcan la exposición a los factores de riesgo (Bobadilla *et al.*, 1991: 19 y 20).

Las reflexiones acerca de la transición demográfica y epidemiológica y sus efectos en los sistemas de salud son importantes también para orientar las políticas de “focalización” contra la pobreza y evitar algunos sesgos en los lineamientos de la política social (Sojo, 1990a: 188 y 189). Limitaciones derivadas de los énfasis curativos en detrimento de los preventivos se tornan ostensibles, así como las limitaciones derivadas de los énfasis unilaterales en el nivel primario en detrimento de otros o de la concentración excesiva en ciertos beneficiarios, como en los programas materno-infantiles.<sup>24</sup>

Para enfrentar la extrema pobreza también deben considerarse aspectos demográficos, tales como las mayores tasas de fecundidad propias de los grupos con menores ingresos y menor instrucción. En países como Honduras y Paraguay se observan notables diferencias, y las tasas se elevan a seis y siete hijos. Las altas tasas de fecundidad, asociadas con bajos niveles de instrucción y con problemas de cobertura del sistema de salud, exponen a las mujeres a mayores riesgos en el embarazo y el parto. En países más avanzados en la transición demográfica, el descenso de la fecundidad se da en todos los sectores de la población (Chackiel y Schkolnik, 1990: 18 y 19). Ello habla en favor de políticas relativas al crecimiento de la población, que interactúen con otras pertinentes en el campo de la política social y económica. Para promover que las parejas determinen voluntaria-

<sup>24</sup> En Chile, el actual gobierno estima que durante el gobierno militar tuvo lugar una “sobrefocalización” de inversiones en el nivel primario, sin contrapartida en otros más complejos. De allí los desequilibrios de desarrollo de los servicios clínicos; la falta de equipos para diagnóstico y tratamientos que prolonga innecesariamente los internamientos y el escaso desarrollo de sistemas no médicos de apoyo a la función hospitalaria; la falta de integración con el subsector privado que impide un aprovechamiento óptimo de la infraestructura nacional. Se estima que la organización del sistema es inadecuada para atender la complejidad de patologías propias del patrón epidemiológico emergente y un insuficiente desarrollo de programas preventivos del Ministerio de Planificación (Mideplan, 1991: 60-89).

mente su número de hijos, se debe ofrecer información respecto de la forma y las consecuencias de esa perspectiva, y acceso a métodos anticonceptivos eficaces (CELADE, 1991: 29)

### *El emplazamiento territorial de la población*<sup>25</sup>

La descentralización y la desconcentración de los programas sociales y la gravitación de políticas contra la pobreza interactúan con otro aspecto demográfico: la distribución espacial de la población. Ésta tiene consecuencias para el costo de los servicios sociales, su cobertura y calidad, sus economías y deseconomías de escala, y para la pauperización de determinadas localidades o regiones. Entre otros problemas pendientes hoy en día en América Latina y el Caribe, se encuentra la alta dispersión de la población rural, muchas veces asociada con grandes carencias socioeconómicas y afectada por problemas de cobertura o de calidad de los servicios educacionales y de salud.

El emplazamiento poblacional en el territorio está estrechamente correlacionado con el bienestar; las actuales condiciones de competitividad internacional, como se verá, imponen un énfasis en medidas regionales y comunales, así como en las políticas sociales y económicas. Por estas razones, los retos de la política social están también estrechamente ligados al devenir del desarrollo regional.

Las consecuencias poblacionales de la transformación productiva derivan primordialmente de alteraciones en el empleo acarreadas por la introducción de nuevas tecnologías y por los efectos de la elevación de la productividad en las remuneraciones y en el acceso a servicios sociales, si se cumplen criterios de equidad y de creación de factores para la competitividad sistémica.

Están en juego posibilidades diversas de los espacios para perder, recibir y retener población. Las expectativas de éxito en materia de retención, reorientación y reubicación de la población son función de políticas referidas a las pautas espaciales de creación de empleo y de provisión de servicios. Es oportuno destacar, para extraer enseñanzas, que el actual patrón de distribución de población en los países<sup>26</sup> parece asentarse poco en políticas de redistribución de la pobla-

<sup>25</sup> La compleja argumentación de esta parte, por razones de espacio, aquí admite sólo un tratamiento lacónico. Para una ampliación de las ideas, véase Sojo, 1992.

<sup>26</sup> El patrón de asentamiento de la población en América Latina se caracteriza por una persistencia de las tendencias concentradoras combinada con una ampliación de los horizontes de ocupación territorial; las llamadas regiones periféricas de los países

ción.<sup>27</sup> Por el contrario, en la actualidad, estrategias regionales y de descentralización pueden ser determinantes para el emplazamiento poblacional en el territorio, pero no en un sentido normativo, sino en tanto logren actuar endógenamente sobre los elementos que atraen, expulsan y retienen población.

La creciente apertura de las economías latinoamericanas y del Caribe, así como las condiciones de competitividad prevaletentes en el mercado internacional, imponen desafíos relacionados con el desarrollo local y regional. En lo que respecta a la competitividad, el decreciente papel de los salarios, las características de producto asociadas con la especialización flexible, los requerimientos de recursos humanos calificados asociados con la competitividad sistémica, junto con otros factores, representan una devaluación de los factores básicos o naturales como fuente de productividad y competencia. En este contexto, las zonas deprimidas cuya ventaja comparativa fundamental es la mano de obra barata, tienden a perder atractivo para

---

muestran un mayor vigor mientras que las zonas "centrales" de asentamiento, localizadas entre los núcleos y las periferias nacionales, muestran una acusada baja (Celade, 1988: 4 y 5). Por esta razón, aunque entre 1950 y 1980 disminuye la importancia relativa de las aldeas rurales y de las ciudades pequeñas, y a pesar de la elevada concentración en las ciudades mayores, se observa un incremento de la población residente en las ciudades intermedias. El índice de primacía de la ciudad principal tiende a disminuir, y en algunos países la ciudad principal muestra un crecimiento inferior al de la población urbana (Ops, 1990: 23-25).

Aunque se siguen manteniendo las diferencias de urbanización entre los países, el aumento de la urbanización ha sido mayor en los países que por los años cincuenta registraban un menor porcentaje urbano, y menos acentuado en las naciones que contaban con un grado relativamente elevado de urbanización (Celade, 1988: 8). La transferencia neta rural-urbana aparece como el factor fundamental del aumento de la proporción de la población urbana en relación con la rural. Sin embargo, el crecimiento de la población urbana deriva "la mayor parte de su ímpetu del crecimiento natural". A su vez, el incremento vegetativo rural se ve aminorado fuertemente por la migración neta rural-urbana y por la reclasificación de localidades (1988: 14).

Los indicios de atenuación del ritmo concentrador resultan aún más relevantes si se considera que, parcialmente, emergen cuando la región había entrado en una franca crisis económica, vinculada con la pérdida de dinamismo del patrón de desarrollo prevaletente hasta los ochenta. Tales indicios no permiten establecer una relación mecánica, por ejemplo, entre crisis económica y aceleración de procesos concentradores de la población.

<sup>27</sup> Como hipótesis, la reducida eficacia de estas políticas puede atribuirse a que sus propuestas han compartido con los enfoques regionales de "geografía voluntaria" tradicionales un sesgo normativo y tecnocrático.



empresas que pretenden competir de acuerdo con las reglas del mercado internacional.

Si se promueve la transformación productiva, la equidad referida a la distribución de actividades económicas en el espacio no puede ser sinónimo de un equilibrio u homogeneidad espacial. Ni las industrias ni las inversiones privadas se distribuyen en una forma homogénea, y en ambientes innovadores precisamente diversas asimetrías constituyen la base de las barreras competitivas. Desde esa perspectiva, no resulta conveniente inducir a empresas mediante subsidios, a localizar actividades en zonas donde hubiesen preferido no establecerse.

Las estrategias de desarrollo endógeno en el desarrollo local y regional deben orientar, por el contrario, respecto de potenciales fuentes de productividad, de acuerdo con las peculiaridades, transformaciones y complejidades locales. Deben promover la innovación productiva, la elevación de la productividad y de la competitividad, así como la plena utilización de los recursos endógenos, ya que la innovación tecnológica está asociada con una valoración cualitativa de los factores y del entorno. Lo endógeno se abre al exterior y su valorización puede ser eficaz como elemento retenedor de población.

Si el cambio tecnológico se asocia con políticas de descentralización y desarrollo endógeno, ello puede actuar conjuntamente con las tendencias aludidas de atenuación del ritmo concentrador de la población. Junto con elementos mediadores de carácter cultural o individual, condicionantes estructurales de la distribución de la población, como el empleo y la elevación de la productividad, pueden promover la retención en ciertas zonas periféricas o la reubicación de población desde zonas altamente concentradas mediante elementos endógenos que actúan como factor de atracción.

#### LA DESCENTRALIZACIÓN

La eficacia y eficiencia de los programas sociales se puede incrementar con la descentralización. Para combatir la pobreza, sobre todo en el caso de la selectividad indirecta y de la "amplia", los criterios de carácter comunal o regional son relevantes para identificar beneficiarios y para estructurar formas de servicios regionales o comunitarios. Esta identificación comunal o regional permite, en principio, introducir programas de subsidio individual, cuyo consumo se realice individualmente, o programas con consumo del subsidio en un ámbito primordialmente comunal. En relación con la equidad, crite-

rios comunales y regionales pueden permitir enfrentar problemas de cobertura, causados por el difícil acceso a los servicios dada su localización, o por diferencias en la calidad de la prestación (Sojo, 1990b). Potenciar factores endógenos para el desarrollo regional y comunal es otro campo donde puede actuar la política social, particularmente en educación y salud.

Cuando la descentralización y desconcentración permiten captar las especificidades regionales y locales, se posibilita adaptar la oferta de servicios a las necesidades particulares; por ejemplo, a la demanda local y regional de calificación de mano de obra, a la estructura de morbilidad y mortalidad prevaleciente en una zona del país, etc. Pero tal adecuación implica fortalecer los poderes local y regional, establecer prioridades claras y lograr un financiamiento también adecuado a las especificidades; por ejemplo, costos de transporte y economías de escala adecuadas a la combinación de servicios. Además, descentralizar y desconcentrar también plantea severas exigencias gerenciales de coordinación con los otros poderes, y con las organizaciones sociales regionales y comunales pertinentes (Kliksberg, 1989: 136).

La participación de las fuerzas políticas y de los intereses locales en la repartición de los recursos públicos puede contribuir a la equidad y a la eficiencia, siempre y cuando se cumplan dos condiciones. Por una parte, es importante evitar orientaciones "clientelistas", lo cual implica fortalecer los mecanismos y la capacidad de toma de decisiones (Rezende, 1988: 131), así como democratizar el poder descentralizado. Por otra parte, la descentralización y desconcentración de servicios sociales debe contribuir a desarrollar los potenciales endógenos de las regiones, es decir, a maximizar sus factores específicos (Castells, 1989: 12; Sojo, 1992) en aquellos renglones pertinentes para la política social, y a usar tales recursos en la oferta de servicios.

Descentralizar y desconcentrar la política social puede contribuir a orientar sobre las peculiaridades, transformaciones y complejidades locales relevantes para estos programas. Si permite apreciar la complejidad y dinámica local y regional, ello resulta crucial para elevar su eficacia y eficiencia, al aumentar la capacidad para manejar complejidad, flexibilidad e incertidumbre, elementos que deben ser considerados en la gerencia de los programas sociales (Kliksberg, 1989: 137-140).

Si el territorio es un plano que articula identidades, voluntades y acciones, una política centrada en promover potencialidades regionales para la política social se ve favorecida por procesos de descentralización: la descentralización puede contribuir a los procesos de concertación necesarios, en tanto potencia la interacción de los acto-

res y actúa sobre sus oposiciones y confluencias respecto de temas estructurados en torno de una referencia espacial común (Sojo, 1992).

Experiencias vigentes muestran que la descentralización de programas sociales debe contemplar mecanismos adecuados de financiamiento, que garanticen tanto una adecuada prestación de servicios como una coherencia fiscal.<sup>28</sup>

#### BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (1990), *Informe sobre el desarrollo mundial 1990. La pobreza. Indicadores del desarrollo mundial*, Washington D. C.
- Besley, Timothy y Ravi Kanbur (1990), "The Principles of Targeting", *Policy, Research and External Affairs*, Washington, D. C., The World Bank (Working Papers, núm. 385), marzo.
- Bobadilla, José Luis, *et al.* (1990), "The Epidemiologic Transition and Health Priorities", *The World Bank/Health Sector Priorities Review*, julio (mimeografiado).
- Castells, Manuel (1989), "Nuevas tecnologías y desarrollo regional", *Economía y sociedad*, núm. 2, Madrid.
- Castro, Guillermo *et al.* (1989), *Panamá en la década de 1980: la política social en los años del ajuste estructural*, Panamá, Instituto de estudios nacionales de la Universidad de Panamá, agosto (mimeografiado).
- Celade, 1991, "Población y transformación productiva con equidad", Santiago de Chile (mimeografiado).
- (1988), "Redistribución espacial de la población en América Latina: una visión sumaria del periodo 1950-1985", informe presentado en el Taller sobre Consecuencias Demográficas del Desarrollo Económico: Impli-

<sup>28</sup> Mientras que en Colombia se han dado importantes avances en ambos términos (World Bank, 1989), otras experiencias muestran rasgos negativos que deben ser superados. En Chile, el nivel de ingreso de los habitantes y la dinámica económica propios de cada comuna determinaron las estructuras de ingresos municipales muy estratificadas, a pesar de mecanismos compensatorios, como las transferencias desde el Fondo Común Municipal; ello, unido a carencias de recursos humanos en las municipalidades pobres que inhiben la elaboración de proyectos para elevar los ingresos, ha tenido repercusiones negativas en la prestación de servicios.

En Brasil, hay problemas de coordinación fiscal entre los ámbitos, federal, estatal y municipal; duplicaciones y confusión en la administración de impuestos entre ellos; los fondos de participación de los estados y de los municipios no han sido eficaces para lograr un financiamiento equitativo; las transferencias condicionales son arbitrarias y politizadas; el gobierno federal ha perdido capacidad para cumplir sus funciones de asignación del gasto; las responsabilidades municipales en el manejo fiscal no se han adecuado a la expansión de sus ingresos (Draibe *et al.*, 1991; Shah, 1990).

- cancias para la Planificación del Desarrollo Agrario y Rural, Camagüey, Prolap/CEDEM.
- CEPAL (1991), *Panorama social de América Latina*, LC/G.1688, octubre.
- (1990a), *Transformación productiva con equidad*, LC/G.1601 (SES.23/4), Santiago de Chile, marzo.
- (1990b), *Políticas sociales en tiempos de crisis*, LC/R963, diciembre.
- (1989), *Opciones y falsos dilemas para los años noventa: lo nuevo y lo viejo en política social en América Latina*, LC/R.852, Santiago de Chile, diciembre.
- (1986), “Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento”, *Cuadernos de la CEPAL*, núm. 54, Santiago de Chile.
- PNUD (1990), *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, Santiago, abril.
- Chackiel, Juan (1991), “Latin America: Population Dynamics Analysis Oriented Toward the Health Services Sector. Years 1950-2000”, Seminar on Causes and Prevention of Adult Mortality in Developing Countries, Santiago de Chile, IUSSP-Celade-OPS, octubre.
- y Susana Schkolnik (1990), “América Latina: transición de la fecundidad en el periodo 1950-1990”, Seminario sobre Transición de la Fecundidad en América Latina, Buenos Aires, IUSSP-Celade-Cenep, 3-6 abril.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco (1988), *Evaluación de políticas sociales*, GEL, Buenos Aires.
- Colletis, Gabriel, Claude Courlet, Bernard Pecqueur, Felix Winterhalter (1990), *Les systemes industriels localisés en Europe. Politiques publiques et systemes industriels localisés en France, Italie et R. F. A.*, Série Rapports de Recherche, Grenoble, Institut de recherche économique sur la production et le development, septiembre.
- Draibe, Sonia, et. al. (1991), “O sistema de proteço social no Brasil”, Projeto Social Policies for the Urban Poor in Southern Latin America/Welfare Reforms in a Democratic Contest, Campinas, NEPP/Unicamp, septiembre (mimeografiado).
- Fonseca, Clotilde (1989), “La incorporación de la informática al sistema educativo y la experiencia de Costa Rica”, *Praxis*, núms. 35-36, Heredia, julio-diciembre.
- Frenk, Julio, et al. (1991), “Elements for a Theory of the Health Transition”, *Health Transition Review*, vol. 1, núm. 1.
- Gertler, Paul, Luis Locay y Warren Sanderson (1987), “Cuotas a los usuarios de los servicios en salud. Análisis de sus efectos potenciales en el Perú”, *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*, vol. 103, núm. 6, diciembre.
- Glewwe, Paul y Jacques van der Gaag (1988), “Confronting Poverty in Developing Countries. Definition, Information and Policies”, *Living Standards Measurement Study*, Washington, D. C., The World Bank (Working Papers, núm. 48).
- Grindle, Merille S. (1989), “Restricciones políticas en la implementación de programas sociales: la experiencia latinoamericana”, en Bernardo Kliks-

- berg (comp.), *¿Cómo enfrentar la pobreza? Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras*, Buenos Aires, GEL.
- Isuani, Ernesto *et al.* (1989), *Estado democrático y política social*, Buenos Aires, Eudeba.
- Jiménez, Emmanuel (1990), "Social Sector Pricing Policy Revisited: A Survey of Some Recent Controversies", en *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1989*, Washington, D. C.
- Jiménez, Jorge y Margarita Gilli (1989), "Municipalización de la atención primaria en salud", *Estudios sociales*, núm. 62, Santiago de Chile, CPU, cuarto trimestre, pp. 115-150.
- Katz, Jorge y Alberto Muñoz (1988), *Organización del sector salud: puja distributiva y equidad*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Kliksberg, Bernardo (1991), "¿Cómo será la gerencia de la década del 90?", documento del Seminario-Taller del Proyecto Regional sobre Reformas de Política Pública de CEPAL, Santiago de Chile, mayo.
- (1989), "¿Cómo formar gerentes sociales? Elementos para el diseño de estrategias", en Bernardo Kliksberg (comp.), *¿Cómo enfrentar la pobreza? Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras*, Buenos Aires, GEL.
- Lipietz, Alain y Daniele Leborgne (1990), "Nuevas tecnologías, nuevas formas de regulación. Algunas consecuencias espaciales", en Francisco Alburquerque Llorens, Carlos de Mattos y Ricardo Jordán (eds.), *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*, Buenos Aires, GEL.
- Lustig, Nora (1989), "Magnitud e impacto del gasto público en el desarrollo social de México", *Investigación económica*, núm. 187, México, enero-marzo, pp. 85-140.
- Macario, Carla (1991), "Formación profesional para la transformación productiva con equidad", versión para comentarios, CEPAL, mayo (mimeografiado).
- (1990), "Formación de recursos humanos, capacitación y aumento de la productividad desde la perspectiva de la transformación productiva, versión para comentarios", CEPAL, diciembre.
- Mideplan (1991), *Informe social*, Santiago de Chile.
- Morales, Eduardo, Susana Levy, Adolfo Aldunate y Sergio Rojas (1990), "Erradicados en el régimen militar. Una evaluación de los beneficiarios", *Documento de trabajo programa Flasco-Chile*, núm. 448, Santiago, mayo.
- Musgrove, Philip (ed.) (1988), *Crisis económica y salud. La experiencia de cinco países latinoamericanos en los años ochenta*, Washington, D. C., OPS, noviembre (mimeografiado).
- Navarro, Vicente (1989), "A national health program is necessary", *Challenge*, vol. 32, núm. 3, mayo-junio.
- Ndulu, Benno J. (1990), "Comment on 'Social Sector Pricing Policy Revisited' by Jiménez", en *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1989*, Washington, D. C.

- Nelson, Joan *et al.* (1989), *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*, Overseas Development Council (U. S. Third World Policy Perspectives núm. 12), New Brunswick.
- Organización Panamericana de la Salud (1990), *Las condiciones de salud en las Américas*, vol. 1, núm. 524, Washington, D. C.
- Palma, Eduardo y Dolores Rufián (1989), *Los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina: enfoque institucional*, Seminario acerca de la Descentralización y Desconcentración de los Sectores y los Servicios Sociales, Brasilia, ILPES/OMS-OPS/UNESCO/OREALC, Documento ILPES, LC/IP/R. 81, octubre.
- Pérez, Carlota (1991), "El nuevo patrón tecnológico: microelectrónica y organización", en Torres *et al.* (eds.), *Textos sobre ingeniería de la gestión*, Caracas, UCV (en prensa).
- (1988), "New Technologies and Development", en C. Freeman y B. Lundvall (eds.), *Small Countries Facing the Technological Revolution*, Londres, Pinter Publishers.
- (1986), "Las nuevas tecnologías: una visión de conjunto", en Carlos Ominani (ed.), *La tercera revolución industrial. Impactos internacionales del actual viraje tecnológico*, Buenos Aires, Anuario RIAL, GEL.
- Pérez, Claudio (1989), "Política pública y salud", en Ernesto Isuani *et al.*, *Estado democrático y política social*, Buenos Aires, Eudeba.
- Piore, Michael y Charles Sabel (1984), *The Second Industrial Divide. Possibilities for Prosperity*, New York, Basic Books Inc. Publishers.
- Porter, Michael (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, Nueva York, The Free Press.
- PREALC (1990), "Colombia: La deuda social en los 80", t. I, versión preliminar, Santiago, mayo (mimeografiado).
- Raczynski, Dagmar y Claudia Serrano (1987), *Administración y gestión local: la experiencia de municipios en comunas pobres de Santiago*, Colección estudios CIEPLAN, núm. 22, Santiago, diciembre.
- Ramírez, Jaime y Carla Macario (1991), "Proyecto de fortalecimiento de la formación profesional en República Dominicana", Santo Domingo, PNUD/CEPAL, febrero (mimeografiado).
- Rezende, Fernando (1988), "A política social e a crise económica", en Chahad y Cervini (org.), *Crise e infância no Brasil*, Sao Paulo, Unicef/IPE/USP.
- Rosero-Bixby, Luis (1991), "Adult Mortality Decline in Costa Rica", documento presentado al Seminario Causes and Prevention of Adult Mortality in Developing Countries, realizado en Santiago de Chile del 7 al 11 de octubre de 1991, organizado por el International Union for the Scientific Study of Population (IUSSP Committee on Adult Mortality), el Centro Latinoamericano de Demografía (Celade), y la Organización Panamericana de la Salud (OPS).
- Sanguinetti, Jorge (1988), *La salud y el Seguro Social en Costa Rica*, informe final del proyecto de asistencia técnica, San José, Ministerio de Planificación/Banco Mundial, préstamo 2519, componente núm. 3, junio.

- Sen, Amartya (1979), *Sobre la desigualdad económica*, Barcelona, Editorial crítica.
- Shah, Anwar (1990), "The New Fiscal Federalism in Brazil", Policy, Research and External Affairs, Washington, D. C., The World Bank (Working Papers, núm. 124), diciembre.
- Sojo, Ana (1992), "El territorio y la descentralización en la agenda de la transformación productiva con equidad", *Notas de población*, núms. 53-54, Santiago de Chile (en prensa).
- (1991), "La política social en América Latina y el Caribe: sus inflexiones en el umbral del siglo XXI", versión revisada de la ponencia presentada en el taller sobre Reformas de Políticas para Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina, Santiago de Chile, CEPAL, mayo.
- (1990a), "Naturaleza y selectividad de la política social", *Revista de la CEPAL*, núm. 41, Santiago de Chile, agosto.
- (1990b), *Lo regional, lo comunal y la descentralización en América Latina: problemas actuales de la política social selectiva*, Documento CEPAL LC/R. 913, septiembre.
- (1989), "Las políticas sociales en Costa Rica", *Revista de la CEPAL*, núm. 38, Santiago de Chile, agosto.
- Stern, Nicholas (1990), "Comment on 'Social Sector Pricing Policy Revisited' by Jiménez", en *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1989*, Washington.
- Suárez-Berenguela, Rubén M. (1987), "Financing the Health Sector in Peru", en *Living Standards Measurement Study*, The World Bank, (Working Paper núm. 31), Washington, D. C., abril.
- The Economist* (1989), "Thinking ahead. A survey of Japanese technology", Londres, 2 de diciembre.
- Vergara, Pilar (1990), *Políticas hacia la extrema pobreza en Chile 1973-1988*, Santiago de Chile, Flacso, febrero.
- Vianna, Solon, André César Medici y Sergio Piola (1988), "Os serviços de saúde durante a recessão", en Chahad y Cervini (org.), *Crise e infância no Brasil*, Sao Paulo, Unicef/IPE/USP.
- World Bank (1991), *Costa Rica. Basic Education Rehabilitation Project*, informe núm. 9893-CR, sólo para uso oficial, Washington, D. C., octubre.
- (1990), "Bolivia. Social Investment Fund Project", *Staff Appraisal Report*, núm. 8248-BO, sólo para uso oficial, Washington, D. C., marzo.
- (1989), *Colombia. Decentralizing Revenues and the Provision of Services: a Review of Recent Experience*, informe núm. 7870-CO, sólo para uso oficial, Washington, D. C., octubre.
- (1989), *Guatemala. Public Sector Expenditure Review*, informe núm. 7478-GU, sólo para uso oficial, Washington, D. C., mayo.
- (1987), *Argentina. Population, Health and Nutrition Sector Review*, informe núm. 6555-AR, sólo para uso oficial, Washington, D. C., octubre.
- (1985a), "Republic of Colombia. Health Services Integration Report", *Staff Appraisal Report*, sólo para uso oficial, Washington, D. C., junio.

— (1985b), *Ecuador: Public Investment Review*, informe núm. 5676-EC, sólo para uso oficial, Washington, D. C., diciembre.

#### SIGLAS

INFOCAL	Instituto de Capacitación Laboral de Bolivia
IUSS	PInternational Union for Scientific Study of Population
OREALC	Organización Regional de Educación para América Latina y el Caribe
NEPPI/Unicamp	Núcleo de Estudios de Políticas Públicas/Universidad Estadual de Campinas



## EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD EN LA PRÁCTICA

CARLOS ROJAS \*

En México los años de auge económico trajeron consigo la industrialización, la urbanización, la expansión de los sectores de ingreso medio y un mejoramiento paulatino del bienestar. Por más de treinta años hubo un crecimiento relativamente estable de la economía y disminuyó la población en estado de pobreza.

Sin embargo, se agotó el modelo del desarrollo estabilizador, y numerosos problemas que no habían sido resueltos desde su componente estructural evidenciaron los rezagos que se habían acumulado durante ese tiempo. Entre ellos destacan la falta de justicia y equidad en la distribución del ingreso y de las oportunidades de participar en los beneficios del progreso que se había alcanzado.

La década de los ochenta y la crisis cíclica que enfrentó el país mostró la vulnerabilidad de las bases en que se sustentó el crecimiento de los años precedentes, y se pagó un elevado costo social que aumentó el número de mexicanos en estado de pobreza y pobreza extrema.

Uno de los principales factores que limitaban el alcance y la cobertura de los programas de bienestar social y apoyo productivo en favor de la población de menores recursos en los ochenta era el déficit fiscal combinado con un esquema centralizado, burocrático y paternalista. El Estado no había avanzado lo suficiente para ordenar las finanzas públicas, y los grupos sociales habían debilitado su iniciativa y sus formas de organización colectiva para resolver sus necesidades prioritarias.

La década perdida produjo también en México un cambio sustancial en las relaciones entre los grupos sociales y las formas de comunicación de éstos con las instancias gubernamentales. La expresión

\* Programa Nacional de Solidaridad.

electoral de un cambio de preferencias políticas tuvo como fondo un cúmulo de demandas insatisfechas y una exigencia de soluciones concretas e inmediatas a la caída de los niveles de vida. En todos los niveles sociales había el planteamiento de un cambio, pero la situación era más grave en aquellos grupos que habían visto disminuir sus ingresos hasta ubicarse en condiciones de pobreza.

La falta de inversión productiva y de financiamiento, el deterioro en los términos de intercambio y el déficit fiscal redujeron el margen de maniobra para sortear las diferentes etapas de la crisis y atender las necesidades apremiantes de la población. En México decayeron el empleo y el poder adquisitivo de los salarios, se agudizó la concentración del ingreso y disminuyó la capacidad para impulsar nuevas modalidades de desarrollo. Como parte de ese proceso resurgieron formas antiguas y nuevas de organización ciudadana, que expresan políticamente la demanda de solución a sus urgentes necesidades y a la falta de oportunidades y empleo.

La respuesta a los problemas que planteaba la compleja situación mexicana requería varios frentes de acción. Uno muy importante era, sin duda, el económico. Las medidas adoptadas sobre deuda pública, saneamiento fiscal, desincorporación de entidades paraestatales y apertura comercial permitieron logros evidentes como el crecimiento del PIB a un promedio anual de 3.8% entre 1989-1991, la repatriación de capitales, el ingreso de nuevas inversiones, la reducción de la inflación y, por primera vez en la historia reciente de México, un superávit en las finanzas públicas.

En materia económica México va por el camino correcto. Crece la economía, hay más empleos, mayor estabilidad, pero la recuperación de los salarios no ha podido ir al mismo ritmo que otros indicadores. El camino de la recuperación económica es largo pero firme, y en él no pueden esperar las demandas insatisfechas de los grupos de menos recursos; en un sentido estricto, tampoco sería viable la modernización si no se crearan las condiciones para incorporar en la economía a los grupos en desventaja por cuestiones educativas, de alimentación, salud o de infraestructura básica, por ejemplo.

México realiza cambios de fondo en su estructura económica, pero también cumple su compromiso en materia social. En este aspecto es importante resaltar que la política social es ejecutada por los tres niveles de gobierno. De acuerdo con sus atribuciones legales y capacidad, los municipios, los estados y la federación cumplen sus obligaciones dentro de sus respectivos planes y programas, en los que se incluyen estrategias para mejorar las condiciones de vida de la población.

El gobierno federal ha establecido una estrategia social que al mismo tiempo que opera e incrementa en calidad y cantidad las obras y los servicios que tiene a su cargo, canaliza recursos para obras y proyectos sociales y productivos de la población que vive en condiciones de pobreza. Por medio de su programa normal de inversiones y mediante la asignación de recursos para la operación de los servicios, la federación asume su compromiso social en materia de educación, salud, alimentación y abasto. Por otra parte, con la creación del Programa Nacional de Solidaridad se destinan recursos a grupos y a regiones específicas caracterizadas por sus condiciones de pobreza y a la adversidad del entorno natural.

Éste es un programa que concentra los esfuerzos en aspectos sociales insuficientemente atendidos por las instancias normales, pero con un método de trabajo más amplio y de mayor profundidad. Así, al mismo tiempo que se atienden los aspectos básicos de bienestar como la educación, la alimentación y la salud, se amplían y mejoran los servicios de electrificación, agua potable, drenaje, se construyen caminos y se apoyan proyectos productivos generados por los propios grupos.

Los recursos y la ejecución de los proyectos del programa Normas de la Política Social del Régimen se hace por conducto de dependencias federales, como las secretarías de Salud y de Educación Pública, y por medio de organismos como la Conasupo. En materia de salud, la Secretaría respectiva opera una red de hospitales generales y centros de salud urbanos y rurales que atienden a la población sin servicios institucionales. También tiene a su cargo las campañas de vacunación y prevención de enfermedades. Por su parte, la Secretaría de Educación coordina el sistema educativo nacional, que ofrece educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y superior a más de 25 millones de estudiantes en todo el país. Tiene bajo su responsabilidad también las campañas de alfabetización y de capacitación para el trabajo. Estos aspectos fundamentales para el bienestar de la población son atendidos con recursos que la Cámara de Diputados autoriza en los ramos presupuestales correspondientes y que tuvieron incrementos significativos a partir de 1989.

El Programa Nacional de Solidaridad, por su parte, tiene un ramo presupuestal específico, el XXVI *Solidaridad y Desarrollo Regional*, que también es autorizado por ese órgano legislativo y que se ejerce vía los gobiernos estatales y municipales, y, en casos de excepción, por medio de dependencias federales de acuerdo con las políticas definidas y aprobadas por las instancias correspondientes, así como por conductos establecidos, como el Convenio Único de Desarrollo.

Solidaridad constituye una estrategia para coordinar esfuerzos insituacionales, sumar recursos de los tres niveles de gobierno, concentrar la inversión hacia grupos de menores recursos y modificar las formas de relación entre instituciones y ciudadanos en los programas orientados a mejorar las condiciones de vida de los pobres.

Hasta hace algunos años cada nivel de gobierno instrumentaba sus programas sociales en los que variaban la intensidad, la selección de los grupos y la forma de trabajo. Con Solidaridad se reduce la dispersión de los programas sociales y se logra una mayor efectividad y un más racional uso de los recursos públicos en las acciones dirigidas a los grupos más pobres. Otra consecuencia es el incremento de los recursos netos que se destinan a la inversión social. Los recursos federales constituyen el principal componente de la inversión, pero cantidades importantes son aportadas por los gobiernos estatales y municipales. Comentario especial merecen las aportaciones de los propios grupos.

Por otra parte, existe también una definición más clara de los grupos hacia los que se dirige la política de combate a la pobreza de la actual administración: indígenas, campesinos de las áreas semidesérticas y serranas, y colonos de las zonas urbanas, constituyen el universo de atención de Solidaridad, y con esto se quiere decir de los tres niveles de gobierno.

La nueva relación entre grupos sociales e instituciones que genera Solidaridad constituye la diferencia esencial con otros programas similares ejecutados en el pasado. Para Solidaridad la participación social es fundamental en cada obra y proyecto. Un programa de esta naturaleza no es simplemente un paquete compensatorio de obras o de inversión de emergencia, sino un cambio sustancial en la forma en que se definen los programas, el método y el ritmo en que se ejecutan y su operación o uso final. El principio de la forma de trabajo está en la corresponsabilidad social e institucional para solucionar los problemas y responder a las carencias. Eso significa Solidaridad en el fondo y en la práctica cotidiana para los mexicanos; es un principio de suma de voluntades, de unidad y trabajo conjunto que deja de lado el paternalismo, la caridad o los subsidios discrecionales con que algunos críticos pretenden identificar el Programa.

Solidaridad ha recogido las mejores tradiciones y las formas de cooperación comunitaria que los mexicanos hemos preservado durante siglos, de generación en generación. De ahí que su antecedente histórico y esencia nos venga de las raíces indígenas. Asimismo, recupera lo positivo de la experiencia que el gobierno de la República ha alcanzado en el combate a la pobreza, fundamentalmente con el Progra-

ma para el Desarrollo Rural Integral (Pider) y la Comisión del Plan para la Atención de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar).

Frente a los cambios que la sociedad exige se responde con la solidaridad para equilibrar crecimiento con justicia, libertad con moderación de la desigualdad, y necesidad con democracia. Solidaridad tiene un componente social y productivo para dar acceso general a los servicios esenciales, al empleo y al ingreso, así como un valor político orientado a establecer formas maduras y respetuosas de concertación y diálogo para resolver necesidades y fortalecer, al mismo tiempo, la diversidad y la unidad. Solidaridad tiene también un contenido moral en el que se expresan y traducen los valores culturales en nuevos comportamientos y formas de convivencia que recuperan y proyectan la dignidad de los que menos tienen.

En este sentido, Solidaridad es un ejemplo concreto de cómo la justicia social está en el núcleo de la reforma del Estado y de la transición a la modernidad. Solidaridad es un programa surgido de la sociedad y para ella; es un compromiso deliberado y explícito del Estado para avanzar en la realidad de los derechos sociales que nuestra Constitución Política establece.

Solidaridad se funda en el ejercicio libre de la voluntad y del trabajo organizado de las comunidades; impulsa y apoya su creatividad con la suma coordinada de las instituciones de los tres niveles de gobierno. Por este hecho Solidaridad participa en el desarrollo de nuevos espacios institucionalizados de acuerdo con la participación democrática entre sociedad y gobierno. El liberalismo social y la reforma democrática tienen en Solidaridad un medio de expresión y ejercicio cotidiano desde abajo.

La inversión federal de Solidaridad creció sustancialmente a partir de 1989. De 1.64 billones de pesos en ese año, pasó a 6.8 billones de pesos en 1992, con incrementos reales en promedio anual de 36.2%. Esto significa que la inversión del programa ha pasado de 0.45% del producto interno bruto (PIB) en 1989, a 1.0% desde 1991, si consideramos las aportaciones totales al Programa. El esfuerzo de Solidaridad debe valorarse en el conjunto de la inversión efectiva del gobierno federal en el trienio, y en el contexto de racionalidad y saneamiento de las finanzas públicas.

Solidaridad cuenta actualmente con diversos programas que se articulan en tres vertientes: bienestar social, apoyo productivo e impulso al desarrollo regional. En tres años de trabajo ha sido posible alcanzar, de manera general, los siguientes resultados.

Entre 1989 y 1991 se introdujo el servicio de energía eléctrica en beneficio de once millones de habitantes distribuidos en más de diez

mil comunidades; ocho millones de personas más cuentan con agua potable; se incorporaron a los servicios de salud más de seis millones de personas, y se incrementó en 40% la infraestructura de atención a población abierta.

Asimismo, 1 400 000 niños se preparan mejor en los nuevos espacios educativos construidos; se han rehabilitado más de 50 000 escuelas con la participación de maestros, alumnos y padres de familia, en beneficio de más de ocho millones de educandos, y casi un cuarto de millón de escolares de nivel primaria reciben una beca, despensas alimentarias, atención médica y seguimiento a su desempeño escolar, con la finalidad de abatir la deserción escolar propiciada por el bajo nivel de ingreso de las familias.

Se ha duplicado el número de lecherías populares, con lo que siete millones de niños tienen acceso a este importante alimento, y se han establecido 1 000 cocinas populares. Por otra parte, más de 600 000 campesinos que laboran en dos millones de hectáreas son apoyados por el Fondo de Solidaridad para la Producción; se colabora con pescadores ribereños, pequeños mineros, productores forestales y cafeticultores, entre otros; el 76% de los ayuntamientos del país cuentan con Fondos Municipales de Solidaridad, y más de 1 100 organizaciones indígenas cuentan con el apoyo de los Fondos Regionales para el Desarrollo de Pueblos Indígenas.

La organización y movilización social son el fundamento de Solidaridad. Actualmente trabajan más de 75 000 Comités de Solidaridad en todo el país, los cuales han realizado más de 150 000 acciones productivas y de bienestar social.

Quisiera ejemplificar con algunos de los programas que opera Solidaridad. El Fondo de Solidaridad para la Producción se creó como respuesta a la necesidad de fomentar la actividad productiva de los campesinos que laboran en tierras de temporal, baja productividad y alto riesgo de siniestro, que no son sujetos de apoyo crediticio por las instituciones financieras de carácter múltiple o de desarrollo. El fondo proporciona recursos de hasta 400 nuevos pesos por hectárea a los campesinos organizados en comités para que produzcan, mejoren su actividad o comercialicen sus productos y retengan una mayor parte del valor que generan. Los recursos se otorgan directamente a los comités por conducto de los ayuntamientos, y es la comunidad organizada la que decide en lo individual a quiénes se asignan los apoyos y en los términos en los que deben ser reintegrados.

El apoyo de los fondos para la producción se fundamenta en el compromiso del campesino con la comunidad. Los recursos que se reintegran son ejercidos directamente por la comunidad para apoyar

a nuevos productores o en la realización de obras de infraestructura o de bienestar que requieren prioritariamente. En 1991 los fondos operaron en 90% de los estados del país y en 61% de los municipios. Se apoyó a 667 000 productores que laboran en casi dos millones de hectáreas.

Los Fondos Municipales de Solidaridad dan respuesta a la demanda de los ayuntamientos de contar con recursos que les permitan atender las necesidades más sentidas de su población. Se trata de pequeñas obras de gran impacto social que se definen concertadamente con las comunidades. La población organizada en comités participa en la definición, ejecución, control y mantenimiento de las obras sociales, de infraestructura o proyectos productivos que se llevan a cabo. Con la colaboración entre sociedad y gobierno se han multiplicado los recursos y las acciones, y se ha movilizado la creatividad y el ánimo de las comunidades para contar con los servicios y elementos que mejoren su nivel de vida. Los municipios y las comunidades tienen el apoyo del gobierno estatal y federal cuando las obras requieren de apoyo técnico especializado. En el supuesto de que la obra sea de gran magnitud, Solidaridad le atiende por los programas correspondientes de agua potable, alcantarillado, electrificación, infraestructura de carreteras y caminos, etcétera.

En 1991 los fondos operaron en 76% del total de los municipios y en 65% de los estados de la República. Se han ejecutado más de 20 000 obras, de las cuales 81% son de bienestar social, 15% de infraestructura de apoyo, y el resto de apoyo productivo. Vale la pena subrayar que los fondos han dado respuesta a demandas añejas que no se habían atendido por los mecanismos tradicionales de realización de la obra pública.

Uno de los programas que mayor movilización y organización social ha logrado es el de Solidaridad para una Escuela Digna. Autoridades escolares, maestros, alumnos y padres de familia colaboran en el mejoramiento de los espacios físicos, del mobiliario y equipamiento con el que los niños se forman. Durante 1990-1991 se han dignificado más de 50 000 planteles escolares de nivel básico, los cuales representan 65% del total de las escuelas primarias públicas del país. Se han beneficiado más de 8.2 millones de niños de todos los municipios de la República.

Algunas críticas al Programa Nacional de Solidaridad lo identifican como un paliativo de corto plazo, insuficiente en sus recursos y alcances. Lo acusan de formar parte de una estrategia presidencial, clientelar, electorera y centralista, con el objetivo de relegitimar al gobierno y atenuar el costo social de la crisis y de la modernización que incorpora al país al mundo globalizado.

En primer lugar, es conveniente partir del hecho de que la pobreza es un fenómeno complejo que se ha formado durante muchos años por múltiples factores de orden histórico y estructural, y que ninguna administración podría erradicarla en el periodo que constitucionalmente le corresponde. Un segundo elemento que debe tomarse en cuenta, es que el combate a la pobreza, desde sus causas y consecuencias, es una responsabilidad compartida de todos los sectores sociales y del gobierno en sus tres niveles. El análisis de Solidaridad y su impacto objetivo hay que ubicarlo en el contexto de la política económica y social, y en la movilización que la sociedad organizada aporta al Programa.

Solidaridad es la inversión federal más descentralizada, directa y democrática que se ejerce en el país. Fueron las comunidades y los ayuntamientos quienes coordinada y corresponsablemente ejercieron en 1991 casi la tercera parte (32.58%) de los recursos totales de Solidaridad, mediante los Fondos de Solidaridad para la Producción, los Fondos Municipales de Solidaridad y Escuela Digna.

Por citar una referencia, en 1991 se participó en la totalidad de los municipios, incluidos los que son gobernados por partidos de oposición. De los 192 ayuntamientos gobernados hasta 1991 por ciudadanos que militan en partidos de oposición, 83% operó Solidaridad para una Escuela Digna, 57% trabajó con los Fondos Municipales y 46% contó con los Fondos para la Producción. El resto opera programas de Solidaridad diferentes a los tres enunciados.

En cuanto a la distribución regional de la inversión, Chiapas y Oaxaca son las dos entidades que recibieron el mayor monto de recursos en 1991. Con base en los datos disponibles acerca de los índices de marginación social en el territorio nacional, los estados de Chiapas, Oaxaca y Guerrero están ubicados como los de más alta marginación y, tanto en inversión bruta como per cápita, tienen la más elevada prioridad en Solidaridad. Por lo tanto, no existen bases objetivas para afirmar que Solidaridad busca recuperar clientelas y apoyo electoral por medio de los programas que opera y de la inversión que distribuye en todo el país. Por el contrario, ejerce en los hechos el compromiso político que el Estado mexicano tiene con la justicia social.

Tampoco hay evidencias empíricas que permitan sostener que se discrimina a ciertos municipios o comunidades por su preferencia partidista. En Solidaridad no se condiciona ni excluye a ninguna organización social o política. El único requisito es tener la voluntad de trabajar de acuerdo con los principios de respeto a la iniciativa de las comunidades, de organización y participación directa y correspon-



sable en todas las etapas del proceso, y de transparencia y eficiencia en el manejo de los recursos colectivos.

Solidaridad recoge las iniciativas y concierta las propuestas de solución a las necesidades más sentidas de la población. Con la movilización organizada de las comunidades y la coordinación entre los tres niveles de gobierno, Solidaridad es el programa de mayor amplitud y cobertura que hay en todo el mundo en su tipo, y lo hace con pluralidad y democracia.

En Solidaridad se recoge y expresa la diversidad étnica, organizacional y política de los mexicanos. El Programa la alienta y apoya para su desarrollo. Es unidos en lo esencial, con respeto y tolerancia a las diferencias, como avanzaremos en la justicia social y en la consolidación de nuestras instituciones democráticas. Por eso afirmamos que Solidaridad representa una reforma democrática del país, con base en la participación organizada de las comunidades para resolver sus necesidades básicas y fortalecer sus capacidades productivas.

Se busca que los Comités se preserven en el tiempo, amplíen el número de participantes, el tipo de proyectos que ejecutan y fortalezcan su capacidad autogestiva de incorporarse favorablemente a las nuevas oportunidades de desarrollo local y regional que se generan. Diferentes asociaciones civiles como colegios de profesionales, cámaras de industriales, comerciantes, prestadores de servicios y las instituciones de educación técnica y superior, colaboran con las acciones que realizan las comunidades en Solidaridad.

La organización social ha evolucionado en el Programa. Actualmente los Comités de Solidaridad se consolidan en los ámbitos municipal y estatal como instancias propositivas de las comunidades. Se forman Coordinadoras de Comités con un esquema de colaboración horizontal y representatividad auténtica.

Otro ejemplo patente del sentido plural y concertado de Solidaridad se encuentra en la solución a la cartera vencida de los campesinos con el Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural). Como parte sobresaliente de la estrategia para dar libertad y justicia al campo mexicano, se eliminó una de las causas que determinaban el endeudamiento de falta de recursos-ausencia de producción-pobreza-endeudamiento.

En asambleas públicas abiertas cada campesino revisó la documentación de su deuda con los representantes del banco y Solidaridad. Con base en los elementos a su disposición y con el testimonio de su comunidad, se establecieron los compromisos pendientes de resolver y se les devolvieron los documentos del endeudamiento para cancelarlos definitivamente.

No se trata de una dádiva, sino de un acto de justicia. De lo que públicamente se demostró y reconoció con cada campesino, se firmaron documentos que definen el compromiso de reintegrar lo recibido anteriormente como apoyo a su actividad productiva. La diferencia no sólo radica en el método de solución democrático y justo que se adoptó; el reintegro de los recursos no será al gobierno representado por Solidaridad, sino que los campesinos devolverán su adeudo al fondo de apoyo productivo de la comunidad, y para consolidarlo realizarán obras que aportarán materiales. La comunidad organizada decidirá el destino de los recursos que integran su fondo y a quiénes se apoyará.

Solidaridad continuará con los programas productivos y de bienestar que ya realiza en los municipios, y como parte de la misma estrategia se puso en marcha el Fondo Nacional para Empresas de Solidaridad. Con este nuevo programa las comunidades tendrán un fondo para crear, poner en operación y desarrollar empresas rentables y con alto sentido social, al cual se sumará un crédito equivalente a diez veces lo que se deposite en Nacional Financiera por cada fondo. Este fondo también podrá aportar capital de riesgo con las comunidades que no tienen acceso a la banca comercial o de desarrollo.

El propósito del fondo es impulsar el trabajo productivo de los campesinos, indígenas y grupos populares de las áreas urbanas mediante apoyos que se brinden a las actividades agrícolas, forestales, agroindustriales, extractivas, macroindustriales y otras de carácter similar. Se conjugará el esfuerzo de los grupos sociales en proyectos que puedan articularse a las economías de escala y a la satisfacción de las necesidades regionales. Se busca elevar los niveles de bienestar con empleos productivos sustentados en empresas económicamente viables, financieramente sanas y con beneficio social.

El consenso activo que demuestran las comunidades al trabajar conjuntamente con Solidaridad renueva de manera constante la legitimidad del Programa, porque significa una respuesta concreta e inmediata a sus necesidades más sentidas y permite concretar la esperanza, tanto tiempo postergada, de trabajar productivamente para una vida mejor.

Otro de los señalamientos que han hecho algunos analistas a Solidaridad es que no incide en los aspectos estructurales de nivel macro, tanto en el ámbito productivo, como en la distribución del ingreso. Al respecto, es imprescindible partir del hecho de que Solidaridad es un componente de la política económica y social, y que no sustituye o duplica a las demás dependencias y programas en los aspectos de alimentación, salud, educación, vivienda, servicios básicos, empleo e ingreso.

Solidaridad no está desvinculado de la política fiscal, de los estímulos a la micro, pequeña y mediana industria, del fomento a la productividad en el campo y de la racional orientación del gasto público con sentido social. De ahí que represente un formidable esfuerzo de coordinación entre las diversas instancias de la administración pública federal y con los gobiernos estatales y municipales.

En el pasado se instrumentaban programas con una mayor dirección gubernamental, a partir de los diagnósticos de problemas y los estudios de factibilidad productiva que se traducían en proyectos impuestos a las comunidades. Actualmente Solidaridad deposita en las comunidades la responsabilidad de decidir el destino de los recursos y la iniciativa de proponer los proyectos. Es entonces cuando se proporciona asistencia técnica para asegurar el éxito de los proyectos productivos y la realización exitosa de las obras de infraestructura y bienestar social.

Solidaridad es un programa con elevado control institucional y social. Se cumple escrupulosamente con el marco legal vigente para el ejercicio del presupuesto y la realización de la obra pública. Se informa, como está dispuesto normativamente, a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, mediante la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal, y se aportan elementos para el informe de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo. Se atiende también lo definido por las contralorías de la Federación y de los estados y municipios. Además, y como parte fundamental para la transparencia de Solidaridad, la comunidad participa en la vigilancia y el control por medio de la Contraloría Social.

Es digno de subrayar que desde la planeación de las obras y los proyectos, hasta su ejecución, control y evaluación, las comunidades participan directamente y conducen el proceso coordinadamente con las instancias gubernamentales. En esto consiste la nueva forma de hacer las cosas y la renovada colaboración entre sociedad y gobierno que caracterizan a Solidaridad.

Las leyes de Planeación y de la Administración Pública Federal prevén la coordinación entre los tres niveles de gobierno mediante los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD), así como la concertación con la sociedad, que también hace aportaciones en trabajo, materiales y dinero.

Los CUD son espacios institucionales cada vez más abiertos a la participación de las comunidades, y por medio de ellos se definen los programas e inversiones que se realizan en los municipios. No se imponen centralmente las obras o los proyectos que se habrán de realizar, porque son los interesados, mediante sus organizaciones y en

coordinación con el ayuntamiento y el gobierno estatal, quienes acuerdan y conciertan lo que mejor responde a sus necesidades prioritarias.

Por ejemplo, los Fondos Municipales de Solidaridad representan un impulso sin precedente a la descentralización y el desarrollo regional en la historia del país, en virtud de que son recursos directos que se hacen llegar a los ayuntamientos para que tengan capacidad de respuesta y de iniciativa con las comunidades. No hay que olvidar que el municipio es el asiento físico en el que se ejecuta la gran mayoría de las obras y los proyectos de Solidaridad. También se han puesto en operación diez programas de desarrollo regional, y en el transcurso de 1992 iniciarán su funcionamiento otros cinco más. Estos programas también se diseñan y ejecutan con la activa participación de las comunidades y de los gobiernos municipales y estatales.

En síntesis, Solidaridad es parte de la reforma del Estado que moderniza al país para recuperar el sentido del Estado mexicano, fundado en la defensa de la soberanía, el nacionalismo, la democracia y la justicia social. Solidaridad continuará su trabajo con las comunidades en libertad e igualdad, con una democracia directa, ejercida de abajo hacia arriba, y una clara representación organizada de los intereses de los indígenas, campesinos y colonos populares. Así, también seguiremos reafirmando la identidad, los valores y tradiciones culturales que los mexicanos compartimos desde hace siglos.

Solidaridad aspira a convertirse en un método de trabajo permanente que revitalice el quehacer político y renueve las relaciones entre gobernantes y gobernados. Solidaridad seguirá recreándose, día con día, a partir de los nuevos proyectos y las nuevas iniciativas que surjan de los participantes, porque Solidaridad aspira a dar un paso adelante en la lucha contra la pobreza pero, sobre todo, aspira a calar hondo en las actitudes y en las formas de trabajo de las instituciones y de todos los mexicanos.

# PROBLEMAS DE LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

LUDOLFO PARAMIO\*

A la memoria de Fernando Fajnzylber

## EL FINAL DE UN CICLO

Desde la segunda guerra mundial las principales economías latinoamericanas han vivido, hasta antes de la crisis de la deuda, al comienzo de los años ochenta, un rápido crecimiento económico que, sin embargo, no ha permitido en la mayor parte de los casos superar una profunda dualidad social, en la que junto a sectores dinámicos y de niveles de vida tolerables o altos, se mantenía una extensa realidad socialmente marginal y económicamente estancada.

Este hecho —la incapacidad del crecimiento para poner fin a la dualidad social— fue considerado por gran parte del pensamiento latinoamericano, durante muchos años, como el principal punto débil de un modelo *dependiente* de capitalismo. La dependencia era el mal originario; la dualidad, su consecuencia. Pero a la hora de la verdad el talón de Aquiles de las economías latinoamericanas ha resultado ser otro: la fundamental orientación del crecimiento hacia el mercado interno, siguiendo la dinámica de la llamada *industrialización para la sustitución de importaciones*. Esta orientación mercadointernista —si se puede usar un término semejante— ha sido la clave de una incapacidad para dar continuidad al crecimiento en el marco de la nueva división internacional del trabajo que trajo consigo la crisis de los años setenta, aunque en realidad la crisis sólo supuso el estallido,

\* Universidad Complutense.

bajo el impacto de la elevación de los precios del petróleo en 1973, de desequilibrios cuyas raíces venían de la década anterior.

Como es bien sabido, en los años sesenta se había hecho patente una notable internacionalización de la economía mundial, puesta de relieve, por ejemplo, en el creciente estudio (y la crítica) de las llamadas empresas *multinacionales*, pero que implicaba de hecho la creciente imposibilidad de estrategias de crecimiento concebidas para funcionar en economías (nacionales) cerradas. Ahora bien, la estrategia mercadointernista sólo era viable precisamente en economías cerradas, protegidas frente a las importaciones industriales de los países más desarrollados o *centrales* en el sistema capitalista mundial.

Vayamos por partes. El crecimiento económico latinoamericano se había apoyado hasta la primera guerra mundial en las llamadas exportaciones tradicionales (agropecuarias o extractivas) en las que la región poseía impecables ventajas comparativas desde la más ortodoxa perspectiva ricardiana. Las caídas del comercio internacional que trajeron las dos guerras mundiales y la crisis de los años treinta crearon las condiciones favorables a una industrialización destinada al mercado interno, hasta entonces abastecido de bienes manufacturados por medio de las importaciones, y que, además se expandió en este medio siglo a consecuencia del crecimiento numérico de las clases medias, fruto inevitable del propio desarrollo de la urbanización y de la administración del Estado, y otra de cuyas manifestaciones es la crisis de las democracias oligárquicas.

Se suele atribuir a las oligarquías agroexportadoras una oposición frontal a la industrialización interna. En realidad los procesos son bastante diferentes de país a país. La oligarquía terrateniente mexicana es desmantelada por la revolución, especialmente en el periodo cardenista; la brasileña encuentra una fórmula para coexistir beneficiosamente con la industrialización (la explícita exclusión de los trabajadores rurales de la legislación social introducida en la industria), y la argentina se mantiene decididamente opuesta a una industrialización que, junto con una importante redistribución de ingresos en favor de los trabajadores y clases medias urbanas, se financia fundamentalmente a partir de aranceles sobre las exportaciones (es decir, a expensas de las rentas de la propia oligarquía agropecuaria).

Lo que sí parece indiscutible es que las viejas clases propietarias no demostraron el deseable espíritu empresarial, sino que se limitaron a una lógica económica feudal (como la analizara en su momento W. Kula), por lo que la industrialización latinoamericana no pudo partir de inversiones de capital endógeno suficientes para desarrollar desde el primer momento estrategias de competición en el mercado

mundial. La industria nació en América Latina para cubrir limitados mercados locales, contando con una protección de facto ante la competencia internacional, a consecuencia de la guerra o de otros factores coyunturales.

El problema es que esa industria mercadointernista creó a su vez sus propios intereses sociales e impuso a medio plazo su propia dinámica económica. A la altura de la segunda guerra mundial, cuando el modelo *político* de los principales países de América Latina se hallaba en un momento de definición (como lo estaba en Europa, aunque aquí el juego entre democracia, fascismo y comunismo se estuviera decidiendo por la fuerza), los actores sociales en auge eran los procedentes de la industrialización para la sustitución de importaciones. No es extraño que los gobernantes, en un momento de equilibrio inestable, trataran de apoyarse en una alianza con estos actores.

El resultado fue una fórmula vaga y sin embargo descriptivamente eficaz: el *populismo*; un gobierno que se apoya en los sectores de empresarios y trabajadores vinculados a la industrialización, y en las clases medias que se benefician de ella, especialmente los funcionarios y profesionales que dependen del Estado. Quedan fuera los grandes propietarios de la tierra, el campesinado que depende de ellos, y profesionales liberales que no dependen (o creen que no dependen) de ese proceso de modernización.

Así como la existencia y definición del populismo son temas muy polémicos, el análisis de las fuerzas políticas que lo apoyaron o se opusieron a él, y de sus bases sociales, son cuestiones ya ampliamente discutidas y sobre las que merece la pena volver, pero aquí sólo se pretende esquematizar un resultado político y social: un Estado que dependía en su apoyo social de la continuidad del crecimiento mercadointernista, o que debía optar por enfrentarse a la mayor parte de las clases urbanas (las más activas políticamente) y apoyarse en la oligarquía y en sus clientelas.

Ahora bien, parece necesario admitir que ese dilema no es sólo característico de los regímenes que formalmente podemos llamar populistas, como Argentina, México o el Brasil anterior a 1964. En realidad, es propio de lo que se puede denominar una *matriz de centralidad estatal*<sup>1</sup> (state-centered matrix, scm) que articula las relaciones económicas, sociales y políticas. Esta matriz implica una dependencia de los actores sociales emergentes (clase trabajadora industrial, burocracia estatal, clases medias urbanas ligadas a la industrializa-

<sup>1</sup> Véase M. Cavarozzi, (1991).

ción) respecto de la actuación del Estado, a la vez que éste depende de dichos actores para el mantenimiento de sus políticas, pues de ellos recibe su legitimidad.

Cavarozzi subraya que la legitimidad del Estado en estas sociedades depende de un mito fundacional o de su capacidad para ofrecer resultados (redistribuir ingresos), o de una combinación de ambas posibilidades. El caso mexicano puede mostrar que la legitimidad fundacional se erosiona rápidamente cuando no va acompañada por resultados materiales: las elecciones de 1988 se pueden entender como un intento del frente cardenista para arrebatar la legitimidad fundacional al PRI, apoyándose en el *descontento* social provocado por la política de ajuste llevada a cabo durante el periodo de De la Madrid.<sup>2</sup> En general se puede pensar que toda legitimidad se erosiona rápidamente en periodos de ineficacia estatal.

Pero lo que pretende subrayar Cavarozzi, a mi juicio correctamente, es la ausencia en estos países de una tradición o una cultura política de legitimidad del Estado por las reglas de procedimiento que se siguen en la selección de gobernantes y en la toma de decisiones; esto es, la ausencia de una tradición de legitimidad legal-racional del Estado democrático. A lo que eso nos conduce es a un doble vínculo de dependencia: el Estado depende en su legitimidad de su capacidad para ofrecer mejoras económicas a un conjunto de actores sociales que, a su vez, dependen del Estado sustancialmente para mantener su posición económica y social.

Esta matriz de articulación política y social centrada en el Estado puede verse sin embargo como consecuencia de un *régimen social de acumulación*<sup>3</sup> que se asienta a partir de la dinámica de la industrialización para la sustitución de importaciones, en la medida en que esta dinámica crea actores con preferencias y estrategias que favorecen aquella matriz. No pretendo sostener que la economía explique siempre la política, pero parece que en este caso, dadas las condiciones de partida, era muy poco probable que los actores sociales y políticos hubieran podido actuar de manera radicalmente distinta a como de hecho lo hicieron.

<sup>2</sup> El cardenismo sólo podía disputar la legitimidad fundacional al PRI haciendo suyo con más radicalidad el discurso nacionalista y revolucionario, es decir, la lógica del modelo económico que evidentemente ya era inviable desde 1982: ésta podría ser una de las razones para el rápido desgaste posterior del PRD en elecciones locales, junto con la muy reducida capacidad de movimiento que le dejaba su negativa a reconocer a Salinas como presidente legítimo.

<sup>3</sup> Véase, para el caso argentino, J. Nun, 1987.



El punto clave es, a mi juicio, la apuesta por una industria protegida frente a la competencia exterior. No es difícil comprender que, partiendo de situaciones de baja capitalización, la apuesta contraria (por una industria competitiva) implicaba inicialmente moderación salarial, lo que no sólo habría contado inicialmente con la oposición de los trabajadores, sino también de los propios industriales, a los que exigiría hacer crecer las inversiones más rápidamente que la rentabilidad, ya que sin crecimientos salariales significativos el mercado interno sólo registraría una lenta expansión. Es más, cuando el modelo contó con la posibilidad de inversiones extranjeras éstas diseñaron sus estrategias sobre situaciones casi de monopolio en el mercado interno, y sólo secundariamente para la exportación. Una vez puesta en marcha esta dinámica, era muy difícil que cualquier actor, social o político, pudiera corregirla.

En este sentido, el populismo es sólo una de las configuraciones políticas que podían cristalizar en un régimen social de acumulación mercadointernista. Si cabe dar alguna definición de populismo, ésta debe incluir un doble vínculo por el cual el Estado favorece la inclusión y movilización de los sectores populares a la vez que crea mecanismos caudillistas y autoritarios para el control de esos mismos sectores. Se puede decir que en este punto se parecen el peronismo, el Brasil anterior a 1964 y el régimen mexicano posterior a Cárdenas. Pero estos rasgos no se dan en Chile ni en Uruguay, y sin embargo en estos países el régimen social de acumulación se mantiene dentro de la misma dinámica.

Resulta interesante señalar algunos equívocos frecuentes que surgen en el análisis de este problema. El primero y más frecuente es culpar al *dirigismo* estatal de los males del modelo. Esta crítica se ha planteado sobre todo desde los años setentas, en un momento en que la administración y las empresas públicas ya no eran financiadas, y al mismo tiempo la capacidad del Estado para cambiar la dinámica del modelo era mínima por la relación misma de los gobiernos con los actores sociales.

Ahora bien, este mismo hecho lo que revela es que el Estado no era demasiado fuerte, sino que había llegado a ser demasiado grande (para sus posibilidades financieras reales) precisamente porque era demasiado *débil*, es decir, porque carecía de la autonomía precisa, respecto de los actores sociales, para corregir el régimen social de acumulación. El Estado no era dirigista, sino *seguidista*: arrastrado por la dinámica de la sustitución de importaciones, era cautivo de los actores sociales surgidos de ésta, y crecía para satisfacer sus demandas, no según un proyecto autónomo de sociedad o de crecimiento económico.

A su vez, esto se hace patente en los intentos de las dictaduras militares de los años setenta de conseguir autonomía estatal para cambiar el régimen social de acumulación:<sup>4</sup> reprimiendo a los actores sociales y suprimiendo a los actores políticos, los gobiernos militares pretenden salir del círculo vicioso en que ha desembocado el crecimiento mercadointernista. Pero aquí de nuevo surge un equívoco: el de que la salida vendrá dada por la simple retirada del Estado respecto de la economía y la consiguiente ampliación del papel del mercado como regulador social. Parece evidente, a partir del ejemplo de la política económica argentina con Martínez de Hoz, que el abandono del proteccionismo y el ultraliberalismo no bastan para llegar a un nuevo régimen social de acumulación. En Chile, en cambio, la apuesta (desde el Estado) por un modelo no sólo abierto, sino *competitivo* hacia el exterior, sí parece haber cristalizado.

No cabe analizar aquí el precio social que impusieron las dictaduras, en términos de represión y de dualización social; por otra parte, son cuestiones sobradamente conocidas. El punto es que en Argentina esos costos sociales se pagaron por nada, pero en Chile condujeron a un nuevo régimen social de acumulación que, al menos de momento, parece más viable que el anterior, y que en principio debería poder corregirse en un sentido más redistributivo sin poner en peligro la viabilidad del crecimiento económico. Y lo que interesa subrayar es que el cambio de modelo exigió *autonomía* del Estado y apuesta por una integración competitiva en el mercado internacional, con políticas dirigidas específicamente a este fin.

Dicho de otra forma: en los años ochentas se cierra en América Latina un ciclo determinado por la lógica del crecimiento mercadointernista, que llega a hacerse inviable, como régimen social de acumulación, por la caída de los precios y cuotas de mercado de las exportaciones tradicionales y la falta de competitividad internacional de una industria dirigida exclusivamente al mercado interno. El régimen social de acumulación entra en quiebra al no poder financiar la redistribución interna, que era la clave del crecimiento: la consecuencia es un déficit creciente y *estructural* de la balanza de pagos. Este déficit se enmascara durante la década de los setenta gracias al crédito fácil que genera la inyección de petrodólares en los mercados financieros, pero a comienzos de los ochenta la política de altos tipos de

<sup>4</sup> Es importante hacer hincapié en las diferencias de proyecto de sociedad (del desarrollismo al neoliberalismo) que separan a las tecnocracias autoritarias que asumen el gobierno tras los golpes militares de los años sesenta y setenta en el Cono Sur: véase G. O'Donnell, 1981, especialmente el apartado 7.

interés que trae la presidencia de Ronald Reagan en Estados Unidos hace estallar la crisis de la deuda y revela dramáticamente que América Latina ha vivido casi una década por encima de sus posibilidades.

El problema se ha agravado por el recurso a la inflación como mecanismo redistributivo a corto plazo para satisfacer las contrapuestas demandas de los actores sociales en una situación que objetivamente constituye un juego de suma nula. La deuda y la inflación sumadas crean las condiciones macroeconómicas de inestabilidad en las que la región debe afrontar el calvario de los años ochenta.

Pero, volviendo al razonamiento anterior, la salida ante la crisis exigía una reconversión del régimen social de acumulación que sólo los Estados fuertes podían poner en marcha, y con un proyecto claro de reinserción competitiva en el mercado internacional. Y lo que revela el fracaso de la mayor parte de América Latina en afrontar esa reconversión es la debilidad objetiva del Estado: un Estado hipertrofiado respecto de la sociedad civil, pero que es cautivo de las demandas de los actores para mantener su legitimidad, en ausencia de una tradición de legitimidad democrática legal-racional, procedimental; un Estado grande pero débil en cuanto a que carece de autonomía, dependiente de unos actores sociales con fuerte capacidad de veto pero dependientes a su vez para sobrevivir del mantenimiento de ciertas políticas estatales. Parafraseando a Gramsci, tenemos una extensa sociedad civil gelatinosa frente a un Estado que enmascara su debilidad en la hipertrofia.

Para escapar del círculo vicioso, como se señalaba antes, el Estado debe lograr una esfera de autonomía, pero Chile es el único caso en que el régimen militar (en una segunda fase, desde 1984) aprovecha su oportunidad. En los demás casos el enorme costo social de la dictadura no sirve para salir de la espiral. En México, el pacto corporativo (personalizado en la sobrevivencia de Fidel Velázquez) permite un ajuste económico para la reconversión, aunque el régimen ve desafiada su legitimidad desde 1988. Pero el pacto corporativo no es una forma moderna de concertación, sino un residuo tradicional de la capacidad del régimen para controlar a los actores sociales cooptando a sus cúpulas dirigentes en el aparato del poder. No sería imitable ni aunque se creyera que es un modelo.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Paradójicamente, el propio gobierno de Carlos Salinas parece haber optado por dismantelar los mecanismos del pacto corporativo, que permitieron la estabilidad social en los momentos más duros del ajuste, para tratar de hacer posible un sistema político basado en la ciudadanía.

Existe un tercer ejemplo de Estado que alcanza autonomía para salir del círculo infernal: Bolivia. Lo que singulariza el caso boliviano son dos rasgos peculiares. El primero es que el Estado se libera de su dependencia respecto de los actores sociales gracias a un gobierno de amplio consenso. La legitimidad de la democracia representativa es esgrimida frente a la capacidad de veto de los actores sociales (y en especial la COB), y logra imponerse a ella.<sup>6</sup> El segundo es que el resultado económico es un simple equilibrio a la baja: un marco de estabilidad sin una perspectiva inmediata de redistribución.

El caso boliviano abre varios interrogantes. El primero es si la *eficacia* en la resolución de problemas (en hallar una salida a la crisis económica, en este caso), no podrá ser sustituida *como fuente de legitimidad* por la simple *efectividad*,<sup>7</sup> por la simple capacidad de aplicar un programa y fijar reglas de juego estables para los actores sociales y económicos. El segundo es saber si el ejemplo boliviano podría apuntar hacia una matriz de articulación de sociedad y Estado en la que el sistema de partidos se institucionalizara como mediador de intereses, rompiendo la dualidad entre la representación corporativa ante el Estado (propia del populismo) y la representación democrática.

#### LA CRISIS DE ALGUNOS ACTORES

Ambas interrogantes remiten en apariencia a problemas distintos (las expectativas sociales respecto del gobierno y la capacidad de intermediación de los actores sociales y políticos). Puede pensarse, sin embargo, que estos dos problemas responden a una misma variable: la crisis de los propios actores sociales. Para adelantar mis conclusiones, diría que el repetido fracaso de los actores sociales en cumplir su papel tradicional de mediación de intereses concede *a corto plazo* autonomía al sistema de partidos y al Estado. Al sistema político, en suma. Pero no es nada evidente que esto baste para crear una nueva legitimidad democrática, basada en las reglas de procedimiento, si el sistema político no es capaz de garantizar su efectividad y si a mediano plazo no logra eficacia en la resolución de los problemas estructurales.

El punto de partida es lo que se apuntaba como segunda hipótesis de este trabajo: con el final del ciclo de crecimiento hacia adentro,

<sup>6</sup> V. Palermo, 1990.

<sup>7</sup> Tomo la distinción entre eficacia y efectividad de J. J. Linz, 1987.

mercadointernista, los actores sociales que lo impulsaron y que recibían fuerza de él están condenados a desaparecer o a modificar sustancialmente sus estrategias. Tras haber demostrado en repetidas ocasiones su capacidad de veto ante alternativas concertadas de transformación del régimen social de acumulación (como las de Siles Zuazo en Bolivia o de Alfonsín en Argentina),<sup>8</sup> mientras la situación económica y social se deterioraba imparablemente, los actores se vieron impotentes frente a una coalición parlamentaria (Bolivia), o frente a una mayoría elegida con discurso populista y que pone en juego una implacable política de desmantelamiento del régimen social de acumulación en crisis (Argentina, Perú o Brasil).<sup>9</sup>

Una posible excepción a esta regla podría darse en Chile, donde la prioridad de consolidar la democracia favorecería estrategias posibilistas de los actores sociales. No es fácil decir, sin embargo, cuánto puede durar el periodo de gracia: la experiencia española es equívoca al respecto, ya que la incertidumbre creada por el intento de golpe del 23 de febrero de 1981 prolongó la moderación negociadora de los agentes sociales. Pero la huelga general del 14 de diciembre de 1988 mostró que (tras tres años de recuperación económica) los actores sociales pueden sentir una *preferencia por la liquidez* incompatible con criterios de prioridad para la creación de empleo o la creación de condiciones de crecimiento sostenido.<sup>10</sup>

Pero lo más importante es advertir que el porvenir inmediato parece traer una profunda crisis de los actores sociales. Pedir a éstos que modifiquen sus estrategias es pedirles que *impongan* a sus bases prioridades globales a costa de restricciones individuales. Podrían contar para hacerlo con el repetido fracaso de las estrategias tradicionales para ofrecer resultados positivos a lo largo de los ochenta, pero ello exigiría una profunda renovación del discurso y, probablemente, también de su liderazgo. Cabe temer que éstos sean procesos demasiado largos para los rápidos movimientos que impone la profundidad actual de la crisis. Y en todo caso hay que contar con que los actores sociales se ven perjudicados por un profundo desencantamiento de sus bases, que les resta fuerza para imponer giros drásticos

<sup>8</sup> Prescindiendo de los errores que los respectivos gobiernos cometieran en su relación con los agentes sociales. Véase Palermo, 1990.

<sup>9</sup> Independientemente de que tal desmantelamiento pueda estar limitando a hacer de la necesidad una virtud, al *reducir el Estado* en nombre de una ideología antiestatista para justificar su simple inviabilidad financiera, e independientemente de que el resultado pueda ser lo que Cavarozzi, llama *un ajuste caótico*.

<sup>10</sup> Véase (1990) L. Paramio, 1990.

en sus estrategias. Es probable así que las direcciones opten por una lealtad sin salida; los grupos más lúcidos, por una voz que será poco escuchada, y amplios sectores, por la salida.<sup>11</sup> Todo apunta, por consiguiente, a un proceso de desarticulación de la acción colectiva popular.

Se podría pensar entonces en un paso, a un primer plano, del sistema político democrático como mecanismo de representación de intereses. La crisis de los actores populistas abriría así el paso a la política de ciudadanos, a actores sociales modernos, que a la vez podrían articularse en grupos de interés desligados ya del doble vínculo con el Estado, propio de la matriz de centralidad estatal. Ése podría ser el final feliz de la historia, aunque a un alto precio, como el dismantelamiento del Estado en nombre del neoliberalismo podría ser el precio para la futura constitución de Estados pequeños pero fuertes en un escenario económico distinto. No cabe descartar tal posibilidad, pero se puede decir que hoy por hoy las tendencias a corto plazo no van en esa dirección.

En efecto, la posibilidad de un Estado democrático depende de la credibilidad de los actores políticos (el sistema de partidos) y del Estado (de su efectividad y su eficacia). Dadas las circunstancias actuales, cabe temer que en general esta credibilidad sea crecientemente erosionada por la ausencia de expectativas de salida de la crisis económica. El mismo problema que afecta a los actores sociales (incapacidad para obtener resultados) afecta también a los políticos: una década de ajustes caóticos sin perspectivas de salir del túnel, y a menudo con alternancia de las principales opciones políticas en el gobierno, ha disminuido seriamente la credibilidad de los partidos tradicionales como mecanismos de selección de liderazgo y como canales de representación de los intereses populares.

No es extraño que, en este contexto, los únicos actores políticos que vean aumentar su credibilidad sean opciones nuevas que parecen capaces de cambiar el sistema tradicional de partidos: la Alianza Democrática M-19 en Colombia sería un ejemplo. Pero la rápida erosión del PRD cardenista en México, o del movimiento de apoyo a Fujimori en Perú, parece mostrar pautas de lo que se podría llamar *consumo político* vertiginoso:<sup>12</sup> las nuevas opciones pierden rápidamente credibilidad si no obtienen resultados, con mayor rapidez aún que las tradicionales, y una vez ensayadas éstas (por ejemplo, en Argenti-

<sup>11</sup> A. O. Hirschman, 1977.

<sup>12</sup> Cavarozzi, 1991.

na, tras el balance negativo de la gestión económica de Alfonsín y los sucesivos escándalos del gobierno de Menem), cabe pensar en candidaturas personalizadas, definidas ante todo por su rechazo de la política tradicional (candidatos que se definen por *no ser políticos*), y probablemente de duración efímera. Mal material, en todo caso, para consolidar un mapa estable de mediaciones partidarias.

Si este problema parece difícil de superar a corto plazo, para la credibilidad del Estado en cuanto tal las expectativas no son mucho más halagüeñas. En primer lugar, las constituciones presidencialistas, que son la norma en América Latina, hacen que casi inevitablemente la pérdida de credibilidad de un gobierno afecte la propia jefatura del Estado: no existe ese delicado pero útil fusible que en los regímenes parlamentarios o semipresidencialistas representa el primer ministro o presidente del gobierno. Por tanto el fracaso de un gobierno aparece a los ojos de la sociedad como el fracaso del Estado: éste no es un proceso que se pueda repetir demasiado sin poner en peligro la propia legitimidad democrática, más aún si aceptamos que en la tradición política latinoamericana esta legitimidad proviene más de los resultados materiales que de los procedimientos para la toma de decisiones y selección de gobernantes.

Pero es que, además, lo que puede ser la principal fuerza de la legitimidad democrática ante la situación de fracaso de los actores sociales es, precisamente, la *caída de las expectativas* en torno de los resultados exigibles a un gobierno. Como veíamos en el caso boliviano, la afirmación de la mayoría parlamentaria ante las reivindicaciones de los agentes se traduce en la creación de un marco de certidumbres para la acción social y económica, un equilibrio de mínimos. Ésta puede ser una situación de credibilidad del Estado (que demuestra efectividad), pero no es una situación que favorezca la participación y el apoyo al régimen democrático. De hecho, fomenta precisamente lo contrario: la resignación y la apatía ante la democracia entendida como mal menor. Se acepta la democracia ante la ausencia de caudillos que ofrezcan soluciones milagrosas, o ante el descrédito de toda una sucesión de soluciones milagrosas: pero no existe una adhesión activa a los valores democráticos.

En teoría se puede racionalizar el diagnóstico anterior pensando en que unos electores cada vez más racionales castigan a los partidos por su ineficacia o muestran poco apoyo a regímenes democráticos minados por la corrupción. Pero ésta es una falsa salida: el problema es tratar de imaginar qué opciones políticas podrían mostrar mayor eficacia en un sistema político de tan alta volatilidad del voto. En efecto, un programa capaz de dar salida a la situación

terminal del régimen social de acumulación heredado exigiría un alto consenso social (incluyendo la mayoría parlamentaria) mantenido durante el tiempo suficiente para fijar certidumbres mínimas, impulsar una recuperación de la confianza y, al mismo tiempo, modificar sustancialmente las reglas del juego en la sociedad y en la economía. No parece nada fácil que puedan conseguir un apoyo de este tipo formaciones políticas nuevas o aquellas que, por ser tradicionales, están obligadas, si quieren ser realistas, a modificar su proyecto anterior y tratar de modificar las expectativas de sus seguidores.

A esto se une el problema de la reforma del Estado. Es bastante obvio que la prolongada decadencia del modelo mercadointernista ha creado pautas de rapiña en las burguesías locales y en buena parte del personal político y la administración pública. No es útil, en una situación de permanente incertidumbre económica, lamentarse de que la burguesía evada capitales o se dedique a la especulación financiera o simplemente monetaria en busca de ganancias. Pero de la misma forma, no parece fácil convencer a un número significativo de funcionarios de que, en ausencia de posibilidades reales de solucionar la crisis o gestionar eficazmente, no conviertan su paso por el poder en un apresurado pillaje que consolide su situación económica personal. Cuando, como sucede en bastantes países, la corrupción pública es casi una tradición, sólo cabe esperar que la tendencia se acelere en momentos de descomposición.

Y, sin embargo, con un sistema de partidos inestable —y quizá premodernos—, una alta volatilidad del voto y una administración pública minada por la corrupción, la tarea prioritaria en la búsqueda de salidas para América Latina parece pasar por la reforma del Estado. Si aceptamos que uno de los rasgos fatales de la matriz de centralidad estatal era la existencia de un Estado hipertrofiado, débil por su carencia de autonomía frente a los actores sociales, pero demasiado grande para sus posibilidades reales de actuación eficaz, parece obvio que en la búsqueda de un nuevo régimen social de acumulación es preciso avanzar en la construcción de un Estado pequeño y fuerte, capaz de influir realmente en la orientación de la inversión y en la fijación de certidumbres económicas, y a la vez capaz de impulsar políticas de redistribución y expandir el mercado interno por un mecanismo distinto al reparto de las rentas estatales.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Como se ha subrayado tantas veces, y aún con poco éxito a la hora de modificar el dogma neoliberal, el *milagro* de los países del Pacífico está basado en un Estado con



## PROBLEMAS DE LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

Pero aquí es donde se cierra el círculo, pues para conseguir esta re-conversión del Estado hace falta una cierta estabilidad política que los actuales sistemas de partidos parecen incapaces de lograr, y que, seguramente, sólo podría producirse a partir de algún caso *ejemplar* que pudiera ser tomado como referencia en otros países, tanto a la hora de diseñar estrategias económicas como a la hora de definir nuevas identidades colectivas.

A la espera de una experiencia ejemplar, de un mito fundante de la legitimidad de democracias eficaces por sus resultados, la sombra que oscurece el futuro político de América Latina es la del *retorno del líder*.<sup>14</sup> una creciente exclusión social combinada con apatía política, que dejaría abierto el tiempo de las tribus urbanas, de las identidades sociales marginales, de los populismos efímeros, de los liderazgos anti-políticos. Un tiempo de confusión del que quizá sólo el azar podría hallar una salida afortunada.

Frente a este horizonte de confusión caben varias posibilidades. La primera es considerar que esta situación no es estable, y que la marginalidad y la exclusión social masivas no ofrecen base para la consolidación democrática, por lo que las democracias latinoamericanas, bajo el impacto de la crisis económica y las políticas de ajuste de alto costo social, estarían en un grave riesgo de involución autoritaria. En este sentido, seguramente no es un buen síntoma que a menudo se tome hoy como ejemplo de modernización económica y social con éxito la dictadura de Pinochet en Chile. A fin de cuentas, un ajuste que implica exclusión social y autonomía del Estado parece tarea más propia de un régimen autoritario que de una democracia.

En principio se podría confiar con cierto optimismo en que la actual marea democrática en toda América Latina cierre el paso a tentaciones de este tipo y marque una tendencia de futuro. Pero aunque el *tiempo del mundo*<sup>15</sup> pueda estar trabajando hoy en favor de la continuidad de las instituciones democráticas en América Latina, hay dos razones para la cautela. La primera es que la década de los

---

gran autonomía y autoridad frente a los inversionistas para regular los ritmos de innovación, de gasto en ID, e imponer prioridades de desarrollo. Algo muy diferente del Estado mínimo de los neoliberales latinoamericanos, para los que el desmantelamiento (no la reconversión) del Estado equivale a modernización. Véase P. Bustelo, 1990, y S. Haggard, 1990.

<sup>14</sup> S. Zermeño, 1989.

<sup>15</sup> T. Skocpol, 1979, p. 23.

noventa puede traer un nuevo clima: la amenaza autoritaria en los países de la antigua Unión Soviética no puede desdeñarse, y siempre cabe temer que tras la espectacular oleada de democratizaciones de los últimos años se invierta la tendencia: el mismo movimiento pendular ya se dio después de la primera y la segunda guerras mundiales. No podemos descartar, por tanto, que el tiempo del mundo vuelva a ser favorable a las dictaduras, y que ello afecte a la estabilidad de las democracias latinoamericanas.

La segunda razón para la cautela es que la amenaza autoritaria a la democracia no tiene por qué venir de la cúpula de las fuerzas armadas, como fuera la norma desde los años sesenta, en un intento de recuperar gobernabilidad frente a actores sociales insurgentes. De hecho, la crisis de los actores sociales parece hacer *innecesarios* este tipo de golpes preventivos. Pero puede darse un *golpismo populista* que pretenda asumir la representación de los sectores sociales excluidos por las políticas de ajuste, y que de hecho significaría la rebelión de las clases medias (cuadros intermedios y bajos de las fuerzas armadas, y su equivalente en la administración civil y en la clase media más tradicional) frente a la caída de su nivel de vida. Éste sería el caso del intento de golpe en Venezuela a comienzos de febrero de 1992, y la cuestión es saber si casos similares (de los que existen precedentes no tan lejanos en Perú y Bolivia) pueden repetirse.

No es evidente, sin embargo, que las democracias latinoamericanas estén condenadas de antemano a la involución autoritaria, más allá del signo político del posible golpe. Se podría decir que el riesgo de involución (o de insurrección de las clases medias) es mayor en aquellos países que han enfrentado las políticas de ajuste sin pasar previamente por periodos de fuerte inestabilidad política y de profunda incertidumbre económica (incluyendo combinaciones de *ajuste caótico* e hiperinflación). En países con experiencias recientes de dictadura (Chile) o de inestabilidad e incertidumbre (Argentina o Bolivia), es mucho más probable que se produzcan situaciones de consenso pasivo si los gobiernos consolidan la democracia (Chile) o al menos crean un marco estable de expectativas.

El ejemplo más reciente es el de las elecciones provinciales en Argentina (1991): el éxito del ministro Cavallo en el control de la hiperinflación se traduce en buenos resultados para el justicialismo, aunque la situación social es sin duda muy grave. Tras una larga sucesión de ajustes caóticos, muchos argentinos prefieren la certidumbre de un ajuste que al menos les fija unas reglas de juego para planear su vida cotidiana. Otra cuestión, sin embargo, es saber cuánto tiempo puede contarse con ese consenso pasivo antes de que la

certidumbre vuelva a ser algo asumido y se exijan al gobierno resultados en términos de recuperación económica y mejora de los niveles de vida populares.

En este escenario de transición (gobiernos efectivos que fijan certidumbres, pero no eficaces, pues no han logrado aún un crecimiento económico prolongado), se ha planteado la tesis de que las nuevas democracias latinoamericanas tienden a convertirse en *democracias delegadas*. En este análisis<sup>16</sup> se combina la descripción del fenómeno con una visión claramente negativa de sus resultados en términos de eficacia económica, en función de sus propias características políticas.

La descripción de O'Donnell acerca de las democracias delegadas remite inevitablemente a los rasgos tradicionalmente asociados a los regímenes populistas: se apoyan en un movimiento, no en un partido; el poder democrático se identifica con la Presidencia, y se colocan de lado, como estorbos superfluos, el Parlamento y el poder judicial; en último término, el elector se limita en estos regímenes a designar plebiscitariamente a un caudillo, que se rodea de un equipo de tecnócratas a los que se pretende blindar frente a la presión de las demandas sociales o la interferencia de los partidos políticos. En este último rasgo, además, O'Donnell ve una clara continuidad respecto de anteriores regímenes burocrático-autoritarios.<sup>17</sup>

De estos rasgos se desprende la incapacidad institucionalizadora de las democracias delegadas, lo que significa tanto su incapacidad para fijar reglas de juego estables (política, económica y socialmente), como la ausencia de responsabilidad y control *horizontal* de las decisiones del poder ejecutivo, a diferencia de lo que sucede en las democracias asentadas. Ahora bien, lo más notable es que O'Donnell parte del supuesto de que por ello mismo las democracias delegadas están condenadas a poner en práctica políticas erráticas e ineficaces (los ajustes caóticos de Cavarozzi).

El contraste lo ofrecen países como Chile y Uruguay, con sistemas de partidos bien asentados y capaces de controlar las arbitrariedades del Ejecutivo, y que se han reconstruido siguiendo sus rasgos originarios con la recuperación de la democracia. La responsabilidad de los correspondientes gobiernos ante el propio sistema de partidos hace creíbles sus propuestas e impide que se creen la incertidumbre y los bandazos plebiscitarios que las políticas económicas erráticas y sus sucesivos fracasos provocan en otros países.

<sup>16</sup> G. O'Donnell, 1991.

<sup>17</sup> En la línea de G. O'Donnell, 1982.

En otras palabras: el vertiginoso consumo político en Perú, Brasil o Argentina, con la aparición de liderazgos caudillistas y extrasistémicos, sería consecuencia de políticas erráticas de los gobiernos; éstas a su vez se explicarían por la ausencia de control parlamentario o del sistema de partidos sobre las decisiones del Ejecutivo, y consecuencia inevitable de su carácter errático sería que estarían condenadas al fracaso, lo que frustraría las expectativas populares y aceleraría a su vez la volatilidad del voto, los liderazgos caudillistas y el carácter delegado de la democracia.

La principal objeción que cabe hacer al análisis de O'Donnell<sup>18</sup> es que intenta explicar demasiadas cosas a partir de una sola variable: la deficiente institucionalidad del sistema político en gran número de países de América Latina. Al hacerlo, no permite considerar la posibilidad de que exista una causa económica estructural (el agotamiento de un régimen social de acumulación) que explique el paso de una insuficiente institucionalidad a una forma plebiscitaria o delegada de democracia.

Si, en efecto, admitimos la hipótesis de que durante la pasada década se cerró un ciclo en América Latina, es posible entender por qué los gobiernos se han visto obligados a introducir políticas que suponían un giro de 180 grados en su relación con la economía y los agentes sociales. Allí donde la escasa institucionalidad del sistema político lo permitía, la búsqueda de una máxima autonomía por parte de los gobiernos ha conducido a las formas plebiscitarias (y *decretistas*) de democracia. Pero de la escasa eficacia de las políticas consiguientes no es evidente que se pueda culpar sólo a la irresponsabilidad de los gestores, sino que también es preciso tomar en cuenta la dificultad de alcanzar políticas racionales para salir de una crisis total del régimen social de acumulación.

Indudablemente la democracia asentada exige institucionalidad y responsabilidad horizontal de los gestores, pero éstas no garantizan una salida real de la crisis si no existen alternativas, o si éstas pueden ser bloqueadas por los actores políticos y sociales en función de sus repertorios tradicionales de estrategias. Argentina, en los años de Alfonsín, no padeció tanto de su deficiente institucionalidad política como de la capacidad de veto de los actores sociales y del conservadurismo de las estrategias de sus actores políticos. El resultado fue el auge de la política plebiscitaria (o democracia delegada) con Menem.

<sup>18</sup> Partiendo por supuesto de que se trata de un trabajo provisional y dirigido sobre todo a suscitar debate.

Dicho de otra forma: del análisis de O'Donnell se podría deducir que las mejores políticas son siempre políticas graduales e incrementalistas, y que la garantía contra giros drásticos y erráticos viene de un sistema político altamente institucionalizado. La hipótesis alternativa podría ser que en la década de los ochenta América Latina necesitaba *objetivamente* un giro drástico en las políticas económicas, y que cuando los actores políticos y sociales han hecho imposible este drástico giro es cuando se ha entrado en la espiral del consumo político vertiginoso, con su corolario de democracias plebiscitarias y delegadas.

Esto no significa que el problema sea menos grave que el que se desprende del análisis de O'Donnell, sino más complejo aún. Ya que la apuesta no es sólo lograr democracias institucionalizadas, sino crear condiciones estables de eficacia estatal para el crecimiento económico sostenido, pues en ausencia de tales condiciones es difícil imaginar una institucionalidad democrática apoyada en un amplio consenso. Y para llegar a una acción eficaz del Estado frente a la crisis (incluyendo no sólo crecimiento económico, sino redistribución y reconocimiento de los aspectos sociales de la ciudadanía) se requiere a su vez un consenso social en relación con la estrategia económica que se habrá de seguir, ya que en otro caso las incertidumbres ligadas a la volatilidad de los apoyos electorales, o al simple riesgo de protesta o insurrección social, pondrán en peligro la continuidad de las políticas económicas.

La apuesta, por tanto, es doble: un consenso en torno de las estrategias frente a la crisis y un consenso para la institucionalización democrática más allá del caudillismo populista o de las democracias delegadas. No parece que sea posible crear la nueva cultura política necesaria para ambos consensos sin superar por una parte el espejismo neoconservador y, por otra, la tentación de aferrarse a las reglas de juego de un régimen social de acumulación que ya no es viable, y cuyos actores están condenados a recomponerse o descomponerse.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Bustelo, P. (1990), *Economía política de los nuevos países industriales asiáticos*, Madrid, Siglo XXI.
- Cavarozzi, M. (1991), "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74, pp. 85-111, octubre-diciembre.

- Haggard, S. (1990), *The Politics of Growth in the Newly Industrialized Countries*, Ithaca, Cornell University Press.
- Hirschman, A. O. (1977), *Salida, voz y lealtad*, México, Fondo de Cultura Económica (*Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge, Harvard University Press, 1970).
- Linz, J. J. (1987), *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza ("Crisis, Breakdown and Reequilibration", en J. J. Linz y A. Stepan (comps.), *Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978, pp. 31-24).
- Nun, J. (1987), "Vaivenes de un régimen social de acumulación en decadencia" en J. Nun y J. C. Portanteiro (comps.), *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Buenos Aires, Puntosur, pp. 83-116.
- O'Donnell, G. (1991), "Delegative Democracy?", documento de trabajo para el East-South System Transformation Project, dirigido por Adam Przeworski.
- (1982), *El Estado burocrático-autoritario: Argentina 1966-1973*, Buenos Aires, Universidad de Belgrado.
- (1981), "Las Fuerzas Armadas y el Estado autoritario del Cono Sur de América Latina", en N. Lechner (comp.), *Estado y política en América Latina*, México, Siglo XXI, pp. 199-235.
- Palermo, V. (1990), "Programas de ajuste y estrategias políticas: las experiencias recientes de Argentina y Bolivia", *Desarrollo Económico*, vol. 30, núm. 119, octubre-diciembre, pp. 333-336.
- Paramio, L. (1990), "Los sindicatos y el sistema político en la España democrática: de la clandestinidad a la huelga general", *Sistema*, núms. 94-95, pp. 73-81.
- Skocpol, T. (1979), *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*, Cambridge, Cambridge University Press (*Estados y revoluciones sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984).
- Zermeño, S. (1989), "El regreso del líder: crisis, neoliberalismo y desorden", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 51, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 115-150.

## LOS PROBLEMAS DE REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN. LAS INTERROGANTES DEL PRESIDENCIALISMO EN AMÉRICA LATINA\*

JUAN J. LINZ \*\*

El tema está formulado de una manera muy amplia, y voy a seleccionar algunos aspectos. Parto del supuesto de que estamos en un momento histórico excepcional que se va a pasar, que es la salida de una serie de regímenes autoritarios y la posibilidad de crear nuevas instituciones democráticas en nuestras sociedades.

La democracia tiene la función de representar a la sociedad, a los individuos y sus intereses, pero tiene también la función de generar, como ha subrayado Schumpeter en su definición de la democracia —que tanta influencia ha tenido—, la elección de una persona para que gobierne. Es un instrumento para gobernar legítimamente con el ascenso del pueblo, así como con la ventaja de que no se trata de elegir a alguien para que gobierne eternamente (aunque en un determinado momento de crisis quizá tenga el apoyo popular masivo) y sea responsable ante Dios y ante la historia, sino para que sea responsable ante los ciudadanos que pueden pedirle cuentas y premiar y castigar una gestión de gobierno. Éstos son elementos esenciales.

La instrumentación de la democracia toma varias formas de organización institucional, entre las cuales hay dos claramente definidas y distintas que son el presidencialismo y el parlamentarismo. Hay otras formas híbridas y mixtas de doble ejecutivo, lo que Shugart y

\* Versión estenográfica. En esta intervención Juan J. Linz presentó las ideas centrales que más adelante publicó con el título "Presidential or Parliamentary Democracy. Does it Make a Difference?" en el libro: Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Londres, Johns Hopkins University Press, 1994, pp. 3-87.

\*\* Universidad de Yale.

Carey<sup>1</sup> llaman *premier presidential*, el primer ministro combinado con presidente. Es una forma de gobierno que está llamando mucho la atención; pero es una solución que algunos interpretan como una forma específica y propia, y otros, como Duverger, Aron, Suleiman<sup>2</sup> y yo mismo, vemos como una forma que unas veces funciona de una manera y otras de otra. La Quinta República es presidencial cuando el presidente tiene la mayoría en la Cámara; funciona como parlamentaria, por lo menos a efectos de toda política interior, cuando no la tiene. Así sucedió en el breve periodo de la “cohabitación” entre el presidente Mitterand y Chirac como jefe de gobierno.

El otro tema es el de la representación por medio de canales como los distintos sistemas de ley electoral. El juego entre las formas institucionales y la multitud de formas electorales nos da un cuadro de opciones muy complejo, que yo no puedo esbozar aquí más que en grandes líneas, simplificando mucho, y siempre habrá alguien que diga que en su país eso no es así. Insisto, por tanto, en que voy a hablar de grandes principios.

Hay una actitud inicial que puede ser la del sociólogo, la de ciertos historiadores y personas con una perspectiva culturalista, quienes nos dicen que en la cultura ibérica, incluyendo España y Portugal, no puede florecer la democracia por tal o cual motivo o, por el espíritu corporativo, etc. Es natural que esos aspectos culturales son más o menos relevantes, pero como explicación total de los problemas de nuestra democracia de los que voy a hablar, son insuficientes.

Yo parto del supuesto de que esos problemas, que vienen de la estructura económica, de la social y de la cultura, son relevantes e indudablemente explican mucho de lo que ha pasado en nuestras sociedades, pero asumo que también hay un margen de diferencia que es importante y que se debe al funcionamiento de las instituciones. Cuando estaba escribiendo mi libro acerca de la quiebra de la democracia, pensaba cómo Italia, con un partido comunista, con las dificultades que tenía para integrarlo en los años sesenta y setenta,

<sup>1</sup> Matthew Soberg Shugart y John M. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

<sup>2</sup> Maurice Duverger, “A New Political System Model: Semipresidential Government”, *European Journal of Political Research*, vol. VIII, junio de 1980, pp. 165-187; Ezra Suleiman, “Presidential Government in France”, en Richard Rose y Ezra Suleiman (eds.), *Presidents and Prime Ministers*, Washington, D. C., American Enterprise Institute, 1980, pp. 93-138.



contrastaba con el juego imposible que nos describía O'Donnell<sup>3</sup> para el caso argentino. Entonces di con la idea de que esto tenía algo que ver con el sistema institucional parlamentario y presidencial.

La conclusión a la que quiero llevarlos es que la diferencia entre los sistemas institucionales es una cosa que podemos modificar; la cultura no la podemos modificar tan fácilmente. El empresariado no surge de la noche a la mañana, pero las reformas de leyes constitucionales y de leyes electorales es algo con lo que podemos hacer lo que Sartori llama "ingeniería política", y por tanto tiene cierto interés el tratar de ver cómo funcionan distintos sistemas.

No baso mi argumento en la evidencia empírica del éxito o fracaso de sistemas parlamentarios o presidenciales, aunque hay datos muy interesantes e importantes que han recogido Mainwaring y Shugart, Tatu Vanhanen,<sup>4</sup> un sociólogo finlandés que ha hecho estudios comparados sobre la estabilidad de la democracia, y más recientemente Alfred Stepan y Cindy Skach,<sup>5</sup> quienes han tomado los 38 países que no son miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), en los que hubo un gobierno democrático al menos durante un año, entre 1973 y 1989, para conocer cuántos de ellos se mantienen como democracias. Entre los países parlamentarios puros hay 23 que caen en esa categoría, y 65% sobrevivió. Entre los puramente presidenciales hay quince, y 20% sobrevivió. En cuanto a la vulnerabilidad ante golpes militares de los 47 países que han sido democráticos por lo menos durante un año, entre 1973 y 1989, y que no son miembros de la OCDE (para eliminar la variable de desarrollo económico), entre los puramente parlamentarios, 17% sufrió un golpe militar: entre los puramente presidenciales, 42%. Este análisis no dice, y esto quiero que quede muy claro, que nunca un gobierno parlamentario vaya a fracasar y que nunca un gobierno presidencial vaya a tener éxito como democracia estable, sino que las probabilidades de que vaya a suceder son distintas. Es un

<sup>3</sup> Guillermo O'Donnell, *Delegative Democracy*, documento de trabajo para el East-South System Transformation Project, Budapest, diciembre de 1990.

<sup>4</sup> Scott Mainwaring y Matthew Shugart, "Juan Linz, Presidentialism and Democracy: A Critical Appraisal", en *Festschrift for Juan Linz*, mimeografiado; Tatu Vanhanen, "Institutional Strategies and Democratization", documento de trabajo para el XV Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política, Buenos Aires, julio de 1991.

<sup>5</sup> Alfred Stepan y Cindy Skach, "Meta-Institutional Frameworks and Democratic Consolidation", documento de trabajo para la tercera reunión del East-South System Transformation Project, Toledo, España, enero de 1992.

dato estadístico, y no voy a entrar en ello porque mi argumento se basa más en los problemas institucionales que genera el sistema, por un lado, y por otro, en la cultura política que favorece uno u otro sistema.

Mi análisis no es de tipo constitucional, sino de tipo político, sociológico, e incluso tiene elementos psicológicos que explican por qué tiene más dificultades en algunos casos el sistema presidencial. El punto de partida es la distinción clara entre los dos sistemas como principios generales. En el sistema presidencial, el Ejecutivo es el resultado de la elección de los ciudadanos, directa o indirecta, con colegio electoral o sin él, pero no es resultado de la elección de una asamblea, de un parlamento, de un congreso que elige al Ejecutivo y le da su confianza. Es decir, es una elección, y por eso tiene mucho que ver con el tema de la representación.

La segunda característica es que este poder presidencial es por un plazo fijo y no está sujeto al voto de confianza de nadie (no se puede privar al presidente de su mandato), y que simultáneamente al Ejecutivo existe un segundo poder separado que es la legislatura, un congreso, que hace de órgano legislador. Es, por tanto, un sistema que se caracteriza por una dualidad de poderes, dualidad de poderes legitimada democráticamente. ¿Quién tiene más legitimidad democrática?, ¿el presidente elegido por el pueblo o el congreso elegido por el pueblo? En teoría no hay ninguna base para decir que uno es más democrático que otro, y en caso de conflicto no hay un criterio democrático para resolverlo. El conflicto tiene que solucionarse sobre bases generalmente constitucionales, jurídicas, que pasan a un tribunal supremo o constitucional que tiene que mediar o investigar quién vulnera las normas. No hay solución democrática fácil, y existe la tentación de otra solución que todos conocemos que es la del golpe. En el dualismo de las dos legitimidades se encuentra una de las dificultades de los sistemas presidenciales. En el sistema parlamentario no hay más que un órgano democráticamente legitimado, que es el parlamento, del cual sale legitimado democráticamente el gobierno. No existe ese conflicto potencial que tienen los sistemas presidenciales.

La tercera característica es que el presidente es elegido y no está sujeto a un proceso de confianza que pueda privarle de su mandato. Normalmente el presidente es elegido por un plazo fijo, y lo haga mejor o peor, sea Isabel Perón o Alán García, o se avecine una crisis de la complejidad de la de Salvador Allende con un congreso totalmente mayoritario contra él, no cabe el mecanismo del voto de censura, el voto de disolución de la Cámara, nuevas elecciones o algo de este tipo. Hay que esperar a que el presidente termine su periodo de

mandato, y hemos visto muy bien cómo hay presidentes que después de un determinado momento carecen de toda capacidad de gobernar por una serie de razones, y la sociedad tiene que esperar hasta el día que pueda entregar su banda presidencial.

En algunos casos hay la posibilidad de que el presidente dimita voluntariamente o no tan voluntariamente, como Siles Suazo, o que adelante la entrega de poderes, como Alfonsín, quien ya no podía gobernar, por lo que se eligió al nuevo presidente que continuaría hasta el final del mandato. La rigidez del sistema es una de las características fundamentales, rigidez que lleva a la frustración en la sociedad durante ese periodo. Los datos de opinión pública, las encuestas de opinión, son muy reveladores: ningún jefe de gobierno democrático en los países parlamentarios empieza con un apoyo tan enorme —de 80%, incluso de hasta 90% en algún caso—, como el obtenido por los presidentes, y ninguno termina con un apoyo de 10%, como el alcanzado por Alán García. Es decir, la expectativa enorme de apoyo y la pérdida de ese apoyo por parte de los presidentes es mucho más marcada que la de los jefes de gobierno en las democracias parlamentarias. Eso, combinado con la rigidez del mandato, lleva a situaciones muy difíciles.

Si a estos factores se empiezan a sumar otros tan complejos como el de las elecciones legislativas a mitad del periodo presidencial —que la oposición generalmente gana—, las que preceden el final del mandato y, en fin, toda la complejidad de los mecanismos electorales legislativos, vemos lo que supone la rigidez.

Una cuarta característica es que se trata de un poder unipersonal. Cabe una presidencia colectiva elegida popularmente, como el famoso colegiado uruguayo, o las presidencias duales como la que hubo en Chipre, con elección de la comunidad griega, chipriota y de la musulmana turca, tema en el que no vamos a entrar. Normalmente los presidencialismos son unipersonales, lo que supone que el juego de la elección presidencial es un juego de suma cero. Uno gana todo y el otro pierde todo. Si hay una mayoría clara, el país está representado por un presidente mayoritario, pero cabe perfectamente que 65 o 66% de los electores voten por alguien distinto, y sin embargo el que tiene un treinta y tantos por ciento asume por cinco años todo el poder, cosa que ya se ha producido. Indudablemente un presidente con 37% de votos tiene una posición en el sistema político muy distinta de la de un primer ministro que tiene 37% de los votos de su partido en el parlamento. Hay que pensar solamente en lo diferente que era la percepción que tenían Adolfo Suárez y Salvador Allende de su propio papel, y la que de éste tenía la sociedad. Son dos formas

distintas de verse en el poder, de concebir el poder con la misma proporción de votos: alrededor de 37%. El sistema parlamentario con leyes electorales, distrito único nominal, con mayorías absolutas, con la pluralidad mayor, también puede producir una distorsión que lleve a una no representación de una gran parte de los electores, incluso más alta que la mayoría, pero en los sistemas presidenciales con múltiples candidatos es posible que uno de ellos sea elegido por una pluralidad muy pequeña.

Y aquí pasamos a dos temas centrales: el sistema presidencial como sistema multipartido, sobre todo con representación proporcional, y los sistemas presidenciales con sistemas mayoritarios. Si tenemos un sistema proporcional y una sociedad con multitud de divisorias y alineamientos, y multitud por tanto de partidos, ello no conduce a un sistema bipartidista, y normalmente, por lo tanto, en la elección presidencial de una sola vuelta lleva a la elección de un presidente minoritario.

Veamos ahora el caso de Filipinas. En este momento es impredecible pero también seguro que un candidato minoritario llegará a la presidencia. Es el problema que se ha planteado en muchos países latinoamericanos, porque si ustedes estudian los datos electorales, el número de presidentes con mayoría absoluta, o incluso con pluralidades grandes, es bajo. El señor De Melo en la primera vuelta tenía un voto mínimo; los presidentes uruguayos, con muy pocas excepciones, nunca han llegado a la mayoría absoluta. Es decir, el presidente que asume el poder como representante de todo el pueblo, de toda la ciudadanía, en el fondo puede ser un gobernante con apoyo minoritario, pero no hay la conciencia de ese apoyo minoritario. La elección presidencial es siempre un juego de suma cero. Adam Przeworski ha hecho un modelo matemático demostrándolo.<sup>6</sup> Pero además de ser un juego suma cero lo es por un periodo fijo, rígido, durante el cual no se puede modificar esa elección por los cambios que se vayan produciendo en la sociedad, por ajustes que se vayan dando.

Exige en el fondo dos opciones para funcionar, dos opciones que en muchas sociedades pueden representar un proceso de polarización. Si la distribución de las opiniones y actitudes de las sociedades es más o menos como la estadounidense, y la mayor parte de la gente está en el centro de una curva, todo el que se vaya hacia un extremo pierde las elecciones. Barry Goldwater y Eugene McGovern en Estados Unidos perdieron por no buscar ese voto en el centro. Pero en

<sup>6</sup> Adam Przeworski, *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

una sociedad donde hay muchos votos en los extremos, uno no puede descuidarlos. Así que la coalición que tiene que formarse para la elección de un presidente tiene que incluir elementos que probablemente de otra forma no se incluirían y que pueden exigir un precio por su apoyo en la campaña presidencial. La gente moderada del centro se distanciará de ese candidato que percibirá como el aliado de los comunistas o de los autoritarios conservadores, pinochetistas o lo que sea, y por tanto es imposible que la competencia se juegue entre los sectores moderados, aunque en el fondo haya candidatos moderados.

Ese mismo problema existe en la segunda vuelta. Es más, la segunda vuelta tiene también otra consecuencia que se produce en la primera, como Shugart y Carey han demostrado: una proliferación de partidos y un fraccionamiento para ponerse en situación de negociar su participación en la segunda vuelta. Hay además elementos impredecibles. En Brasil parecía en algún momento que la elección iba a ser entre dos candidatos del mismo color político, porque en un sistema multipartido, en una elección muy fragmentada, no se sabe muy bien cuáles son los dos que van a la cabeza en la competencia.

Este proceso de la elección presidencial representa, por tanto, problemas graves; pero quiero insistir más quizá en el estilo de política que se produce con el sistema presidencial. Se produce un magistrado que tiene dos funciones, las cuales ya suponen una cierta tensión: ser al mismo tiempo jefe del Estado, con toda la dignidad y la solemnidad de ese cargo, representante de la nación en su totalidad, y jefe del gobierno —quienes también a veces pueden ser jefe de un partido—, con todos los elementos de demagogia, de movilización popular que puede tener. Hay ciudadanos que perciben una tensión o una incongruencia entre esos dos papeles.

Esta característica, es decir, que un presidente no es sólo el jefe de un gobierno, de un partido, sino que es también el jefe del Estado, separado de la vida política más amplia, tiene consecuencias muy interesantes que se ven incluso físicamente. Cuando un jefe de gobierno parlamentario entra en la Cámara, se sienta en un escaño entre otros diputados y sus ministros, bajo el mando del presidente de la Cámara, quien le da o no la oportunidad de hablar, quien lo interrumpe si se excede en su tiempo o dice algo inconveniente, etc. El papel que desempeña el presidente de la Cámara significa que este último está en cierto sentido incluso por encima de un primer ministro con mucho poder y prestigio. Sin embargo, un presidente entra en la Cámara solemnemente acompañado por sus edecanes, saluda al presidente de la Cámara, se sienta en lo alto presidiendo la Cámara,

pronuncia su discurso, se le aplaude o no se le aplaude, vuelve a irse, y no hay debate, no hay ocasión, salvo después, tal vez de manera informal, de discutir con él nada. La oposición no tiene oportunidad de exponer su punto de vista, tiene que ir a la televisión y esperar a que algún periodista le dé la oportunidad de presentarlo al país. Mientras tanto, el discurso del presidente sí es transmitido en su totalidad.

Todo el estilo político que va con un presidente es distinto del que va con un primer ministro, lo cual tiene que influir en el presidente y en la manera en que la sociedad percibe su gestión. En el caso de varios presidentes latinoamericanos, puede verse una frustración inmensa que se manifiesta en una movilización a veces de la masa popular contra los políticos, contra la legislatura o contra los partidos. El populismo de los presidentes es una manifestación normal de esa situación. Esto lleva a una argumentación peligrosísima que implica decir: la legislatura es democráticamente elegida, pero debido a que representa, como todas las legislaturas, desproporcionadamente muchas veces, las zonas rurales, las zonas menos educadas, menos cultas, los burgos podridos, por ejemplo, el jefe del Ejecutivo, el presidente, puede decir: "Esos señores han sido elegidos por una influencia caciquil, y no representan realmente al país; el único representante del país soy yo." Esa devaluación de los votos es antidemocrática. Pero hay otra devaluación, la de los votos del presidente como representante de las masas en las grandes ciudades, pero no del país, que es representado por los legisladores. Ese conflicto entre los dos poderes, en la separación de poderes y con la legitimidad democrática de cada uno se convierte en un conflicto mucho más profundo.

Si a esto se suman otros mecanismos que no son inherentes al sistema presidencial pero que en la mayor parte de los países latinoamericanos normalmente van asociados a él, como la no reelección del presidente o la no reelección inmediata, nos encontramos con una serie de consecuencias muy importantes. El presidente tiene un plazo de cinco años para cumplir su programa, para pasar a la historia, para dejar su marca. Eso lleva a lo que Albert O. Hirschman<sup>7</sup> llama en la política latinoamericana el *vouloir conclure*, tratar de terminar cosas (construir e inaugurar Brasilia, aunque haga falta llevar los ladrillos en avión). Hay una especie de ansiedad que no tienen los primeros ministros, líderes de un partido político, como Felipe González o Margaret Thatcher, quienes saben que pueden estar gobernando

<sup>7</sup> Albert O. Hirschman, *Journeys toward Progress. Studies of Economic Policy-Making in Latin America*, Nueva Jersey, Doubleday, 1965.

ocho, y puede que doce o dieciséis años, porque en la medida en que su partido tenga la confianza electoral y la mayoría en el parlamento pueden gobernar durante mucho tiempo. Otra sensación importante que tiene un presidente no reelegible es que, en alguna medida, no es responsable ante el electorado, el cual no va a tener que juzgar su gestión una vez que termine su mandato.

Su potencial sucesor también tiene a veces interés, cuando su gestión no es muy viable, en tratar de establecer una distancia en relación con él, lo cual también produce dificultades de gobernabilidad. Es decir, que el plazo fijo con no reelección tiene características propias.

En los sistemas presidenciales tenemos otra institución que no es necesaria y que no todos los países tienen, creo que afortunadamente, y es la del vicepresidente. Un vicepresidente puede suceder al presidente sin que el país haya hecho un juicio acerca de la capacidad de esa persona, y su elección pudo haber servido para compensar una candidatura débil, o pudo haber obedecido al hecho de que un presidente con un poder y prestigio muy grandes, como en el caso de Perú, podía poner a su mujer como candidata a la vicepresidencia. En otros casos se designa a personas totalmente opuestas, y tenemos el ejemplo del señor Laurel conspirando con los militares contra Corazón Aquino siendo su vicepresidente, situación bastante extraña. En algunos casos hay la posibilidad de elegir separadamente presidente y vicepresidente, quienes pueden resultar de orientación política distinta; tenemos el caso del conflicto entre Janio Cuadros y el presidente Goulart; este último sucedió al primero en la Presidencia siendo vicepresidente, no obstante todos los problemas que llevó consigo y que tenía una orientación política ideológica totalmente distinta. Estas situaciones no son necesarias en el presidencialismo, pero se dan en ese tipo de sistemas. Quiero subrayar que a veces encuentra uno modelos ideales de presidencialismo, pero no es de lo que estoy hablando. Estoy hablando de las realidades del presidencialismo en Latinoamérica.

En los sistemas presidenciales, teóricamente el ciudadano sabe por quién vota, mientras que en un sistema parlamentario no sabe muy bien quiénes van a formar la coalición de gobierno; en realidad sabe por quién vota, es decir, identifica a la persona pero no sabe nada más, sobre todo cuando se trata de un presidente "iluminado", como los que surgen de fuera del sistema político, sin previa experiencia y sin tener ni siquiera un cargo. Como dijo el candidato presidencial y vicepresidente del gobierno estadounidense, Walker Mondale, cuando hizo comentarios acerca de las primarias demócratas, Estados Unidos

es un país que se permite el lujo de presentar en la más alta magistratura a alguien que se autopresenta y que no tiene ninguna base de partido ni ninguna experiencia en la política. Se vota por un candidato porque se le conoce de la televisión, habla bien y tiene una personalidad atractiva; pero el equipo de gobierno, el programa y el partido que lo apoya no se conocen. En el caso de un sistema parlamentario generalmente se conoce no solamente al líder del partido que va a ser jefe de gobierno, el primer ministro, sino que se sabe quiénes van a ser sus colaboradores, en muchos casos su gabinete, cómo es el partido y qué representa. Es decir, el votante en el fondo tiene más información.

A veces en países hispanoamericanos se habla de que se está pasando al parlamentarismo cuando hay un jefe de gobierno distinto del presidente como cabeza del Ejecutivo. No sé si en esta condición algunas veces el primer ministro vaya a ser cabeza de turco para echarse la culpa cuando el presidente haga algo mal, y de este modo protegerlo; puede que tenga sus ventajas, pero de todas formas eso no es pasar al parlamentarismo, eso es una división de poderes dentro del poder presidencial. En último término, el nombramiento de esa persona y el nombramiento de sus colaboradores es acción del presidente, y si él puede nombrar y quitar, el sistema sigue siendo presidencial. Incluso los sistemas semipresidenciales, como el de la República de Weimar, el finlandés, el francés y el español de la República de 1931, los cuales generalmente no han sido vistos desde esta perspectiva, tienen elementos muy presidencialistas porque el nombramiento y el cese de los ministros no dependen de la cámara; incluso, cuando la cámara puede votar por la no confianza, se le impide votar por la confianza en otro ministro. En España, durante los años treinta, el presidente de la República despedía y nombraba a los gobiernos, y no quiso nombrar a líderes que tenían amplia base parlamentaria para el puesto de primer ministro, quizá con razón, pero el hecho es que se trataba de gobiernos que para subsistir debían tener una doble confianza, la del presidente y la de la cámara, o por lo menos la no desconfianza de la cámara. Hubo un gobierno que no tuvo más que la confianza del presidente: el gobierno de Portela, de fines de 1935 y principios de 1936, el cual convocó a la realización de las elecciones anticipadas de febrero de 1936, con las consecuencias que éstas tuvieron en una sociedad polarizada. En fin, debemos tener claro que aunque haya una intervención parlamentaria e, incluso, algunos ministros procedan del parlamento, si el nombramiento y el cese de esos ministros es de la competencia del presidente, entonces seguimos viviendo bajo un sistema presidencial.



Cuando se calcula la estabilidad de los gobiernos, los gobiernos latinoamericanos, salvo en caso de golpe, son los más estables del mundo porque se calcula el tiempo de duración de un presidente como un solo gobierno, como lo es en cierto sentido, y entonces todos los gobiernos europeos que tienen pequeños cambios de composición en el gabinete son inestables. Cuando el mundo político latinoamericano se caracteriza por una enorme estabilidad política en la continuidad de los ejecutivos, lo que se olvida es que las crisis de los gabinetes y los cambios de ministros —cambios de importantes ministros de economía, por ejemplo—, bajo el mando de los presidentes son frecuentísimos.

Otra característica de los sistemas presidenciales es que los ministros son secretarios del presidente y operan sobre la base de su confianza. Esto tiene una consecuencia muy interesante que está demostrada en muchos países, incluso en Estados Unidos. Los miembros de un gabinete presidencial normalmente no vuelven con el presidente siguiente y quizá no vuelvan nunca. En Estados Unidos sólo ha habido dos secretarios del gobierno federal que han estado en gabinetes de más de un presidente. Generalmente cada presidente tiene su propio equipo; por esta razón, la experiencia acumulada en asuntos públicos que tienen los ministros de un sistema parlamentario no existe en uno presidencial.

Este análisis de los problemas que el presidencialismo implica para la democracia no debe interpretarse como la afirmación de que ninguna democracia presidencial puede ser estable. Solamente significa que podría no ser muy propicia para muchas sociedades. Tampoco debe interpretarse como una demostración de que las democracias parlamentarias siempre aseguran estabilidad democrática, sino que, ciertamente, éstas proporcionan mayor flexibilidad en el proceso de transición y consolidación de la democracia. Aunque no significa que cualquier tipo de régimen parlamentario tendrá estas características. En realidad, para completar este análisis se tendría que discutir el tipo de régimen parlamentario que resulta más conveniente para facilitar este proceso, así como los arreglos institucionales específicos, incluyendo las leyes electorales, que facilitan el alcance de esos objetivos.



## EL RESURGIMIENTO DEL LIDERAZGO POLÍTICO PERSONALIZADO Y LOS RIESGOS DEL NEOPOPULISMO\*

MANUEL FLORES SILVA

Para iniciar la discusión del tema del liderazgo político empecaré citando algunas encuestas, similares a las que se suelen hacer ahora frecuentemente en otros países de América Latina, a propósito de cómo funciona hoy en día la democracia. Por ejemplo, hace poco más de un año la Comisión de Reforma Electoral del Congreso de Bolivia solicitó la elaboración y el levantamiento de una encuesta. El trabajo estuvo asesorado por tres importantes politólogos: Jorge Lazarte, Carlos Torance y René Mayorga. Los resultados de la encuesta fueron paradójicos, y creo que se repetirían en muchos países del continente.

En primer término, 79% de los encuestados opinaba que la democracia podía resolver los problemas de Bolivia. Sin embargo, 55% se declaraba insatisfecho con la manera como estaba funcionando en ese momento. Es decir, y para ponerlo de modo un poco crudo, la opinión pública boliviana apoyaba la democracia en abstracto, pero no la democracia que regía en Bolivia en ese momento ni con esa gente. Estos resultados revelan lo que Alain Rouquié ha llamado la “relación platónica” de las culturas políticas latinoamericanas con la democracia formal.

En segundo término, la encuesta mencionada señalaba que 63% de las personas consultadas pensaba que los partidos políticos eran indispensables para el funcionamiento de la democracia. Sin embargo, 16% creía que éstos defendían al país, mientras que 77% pensaba lo contrario porque consideraba que los intereses sectoriales eran la prioridad de los partidos frente al interés nacional. Más todavía, 75% de los encuestados pensaba que los partidos provocaban divisiones

\* Versión estenográfica.

en el interior del país, de suerte que la opinión pública apoya la democracia de partidos, pero no a los partidos.

La desconfianza hacia los partidos prefigura, además, la desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones estatales. En efecto, si la opinión pública tuviera que optar entre diferentes instituciones, probablemente desearía las estatales, porque considera que son las que menos en cuenta tienen la opinión de los ciudadanos. Apenas 3% de los encuestados creía que el gobierno municipal atendía las demandas de la población, 4% consideraba que el gobierno central escuchaba estas demandas, 5% pensaba que el Parlamento era el mejor receptor de las mismas, mientras que 12% atribuía a las instituciones estatales en su conjunto esta receptividad.

En cambio, la representación al margen del Estado y los partidos era más confiable para la opinión pública boliviana. A este respecto, 26% de los encuestados respondió que se sentía mejor representado por las juntas vecinales —organizaciones de barrios no estatales—, 17% por los comités cívicos —organizaciones regionales— y 17% por los sindicatos.

Finalmente, en relación con el problema de la representación política de los ciudadanos se preguntó a los encuestados a quiénes representaba el sistema político. El 44% opinó que a los ricos; 16% contestó que al pueblo, y 27% respondió que a los políticos. En estos resultados lo que me parece más interesante es que los políticos sean concebidos como una corporación con intereses propios y autónomos. Para expresar esta imagen en forma un tanto dramática, puede decirse que a ojos de la opinión, los políticos habían confiscado en su provecho la representación ciudadana.

Este tipo de encuestas revela que la democracia goza de una amplia aceptación entre los latinoamericanos (por ejemplo, según una encuesta similar en Uruguay, mientras 8% de la opinión creía que el Parlamento cumplía sus funciones, 62% pensaba lo contrario). Sin embargo, rechazaban la democracia tal y como funcionaba en el momento de levantar la encuesta, de la misma manera que rechazaban la forma en que funcionaban los partidos y lo que veían como la autorrepresentación de los políticos, quienes habían hecho a un lado a sus votantes.

En resumen, en una evaluación del proceso de democratización, el resultado sugiere que una es la democracia que fue restaurada por las élites, y otra la democracia que quiere la gente. Durante el periodo de transición esta diferencia está disimulada pero, una vez que se han estabilizado las instituciones democráticas, la distinción se hace explícita, se activa, se dinamiza y estalla.

Así pues, desde principios de los noventa quedaba comprobado que había más insatisfacción popular que la deseable con el funcionamiento de la democracia. En estas condiciones suele surgir una tesis que de alguna manera subyace en el título de esta reunión y que revela el desencanto ante los partidos del sistema y el Estado; esto último propicia la aparición de liderazgos extrasistema y el resurgimiento de patrones partidarios tradicionales, así como de liderazgos iluminados.

Para abordar este asunto es preciso responder a tres preguntas. Primero, ¿qué tan cierta es esta relación entre las omisiones de los partidos y su incapacidad para cumplir, al menos parcialmente, su papel de mediación y el surgimiento de reacciones extrasistémicas? Segundo, ¿es posible que estas reacciones, estos fenómenos extrasistémicos, cumplan estructuralmente la función de procesamiento de demandas sociales, y garanticen una gobernabilidad de largo plazo del sistema, de manera que el sistema político cohesione y articule al país, al mismo tiempo que lo prepara para la competencia internacional? Tercero, si no es así, entonces, ¿cuáles deberían ser los ejes de una reforma política que propicie consensos y estabilidad, y que asegure legitimidad, credibilidad funcional, representación, esto es, las variables básicas de la democracia?

Como se ha mencionado en otras participaciones a lo largo de esta misma reunión, el tema que ahora enfrentan los países de la región se refiere a la manera como puede resolverse la reconfiguración democrática, el fortalecimiento de la democracia en un sistema político modificado.

Antes de intentar responder a estas preguntas quiero hacer dos proyecciones: en primer término, las generalizaciones que presentaremos, en las que se incluye a Carlos Menem de Argentina, Alberto Fujimori de Perú, Max Fernández y Carlos Palenque de Bolivia, Collor de Mello de Brasil y Palito Ortega de Argentina, se hacen exclusivamente en aras de la hipótesis de trabajo. En segundo término, algunas palabras o definiciones que hoy en día son comunes se utilizan, como se sabe, con cierta flexibilidad semántica y conceptual, de la cual aquí nos beneficiamos. Así por ejemplo, la expresión "extrasistema" suele apuntar a la calidad explícitamente no tradicional de algunos liderazgos emergentes. Asimismo, la expresión neopopulismo se está utilizando para designar algunos de estos fenómenos que se caracterizan, en concreto, por una oferta política demagógica que explota el desencanto con la democracia. Tanto las respuestas extrasistema como el neopopulismo son una reacción a las limitaciones de la redemocratización y de la reactivación de los partidos. De tal suerte que entre la frustración que provoca el sistema democrático y la por así llamarla

compensación extrasistema, puede identificarse una lógica que es la que anima la reaparición de los liderazgos iluminados.

Para analizar este punto recurriremos a la casuística tomando básicamente dos escenarios. El primero de ellos deberá permitirnos mirar con claridad la mecánica y la estructura de la frustración que inspira el sistema; el segundo escenario presentará algunas compensaciones extrasistema.

El primer escenario debe mostrar el repertorio de problemas derivados de las disfuncionalidades de la democracia, que restan apoyo a los responsables políticos; asimismo, es preciso representar hasta dónde puede llegar el juego expropiatorio de las élites, y cómo este juego deriva en crecientes dificultades para que el ciudadano se identifique con los dirigentes políticos. El modelo también debe contemplar situaciones en las que aun cuando se mantienen las formas democráticas, el marco institucional es incapaz de impedir un severo déficit de representación política y problemas de gobernabilidad, y tampoco puede evitar limitaciones a la participación popular de los partidos. Todo esto, como sabemos, puede obstaculizar el cumplimiento apropiado de la función articuladora del sistema político. El caso uruguayo nos permite ilustrar con mucha claridad dos o tres mecánicas de este tipo porque presenta problemas de representación, de gobernabilidad y de participación.

Asimismo describiremos experiencias recientes en otros países donde también se han producido liderazgos personalistas extrasistema y un catálogo de fenómenos neopopulistas que compiten entre sí como reacciones de compensación ante la insuficiencia del sistema partidista tradicional. Por ejemplo, en Bolivia el empresario cervecero Max Fernández contaba en 1992 con 30% de aprobación de la opinión pública, y parecía tener grandes posibilidades de acceder a la presidencia de la República en 1993. Su candidatura era promovida por las distribuidoras de cerveza, no tenía ningún discurso político real y actuaba bajo el lema de "Max Obras". Su estrategia consistía en donar las obras públicas que le fueran solicitadas. El segundo líder político importante era Carlos Palenque, un antiguo intérprete de música folklórica, propietario de un canal de televisión. Palenque se dirigía a sus seguidores en lengua aymara y apelaba de continuo a símbolos religiosos y de identificación aymara. El tercer contendiente por la presidencia era Gonzalo Sánchez de Lozada,<sup>1</sup> quien en 1992, a la cabeza del viejo Movimiento Nacional Revolucionario (MNR), que

<sup>1</sup> Gonzalo Sánchez de Lozada resultó triunfador en las elecciones bolivianas que se llevaron a cabo en 1993.

protagonizó la Revolución de 1952, contaba con 25% de la opinión. Este nuevo político habla español con dificultades porque posee un cerrado acento extranjero; sin embargo, como no pertenece al personal político establecido se lanzó a la contienda con un discurso contrario a la política criolla.

Es posible que Bolivia y Uruguay sean casos extremos y poco representativos del conjunto regional. Aun así sugieren la existencia de tendencias a partir de las cuales es posible identificar la lógica del desencanto con la democracia y el creciente encanto con el neopopulismo en amplios sectores de la opinión latinoamericana.

La experiencia uruguaya, por su parte, nos permite ejemplificar algunos de los resortes que pueden deteriorar la ecuación democrática, cuando la vacían de contenido, al menos parcialmente. Durante mucho tiempo, Uruguay mantuvo lo que era considerado una democracia robusta, pero que también sufrió una severa caída en los años setenta. Como se sabe, todas las fuerzas políticas se incorporaron tempranamente a las instituciones democráticas. Esa integración, que podríamos llamar precoz, fue posible gracias a reglas de juego permisivas y flexibles.

Pese a estas características, o tal vez por ellas mismas, el régimen democrático ha mostrado algunos problemas fundamentales. Por ejemplo, en materia de representación política, 40% de los votos emitidos en la última elección estuvieron dirigidos al candidato perdedor, pero por efecto del doble voto simultáneo fueron desviados en beneficio de otro candidato a quien una enorme distancia ideológica y filosófica separaba del primero. En estas condiciones los partidos han encontrado grandes ventajas en ampliar sus opciones ideológicas, porque al hacerlo amplían sus posibilidades. El resultado ha sido no tanto la amplitud como la incoherencia.

Asimismo, 40% de los votos contabilizados para la elección de parlamentarios originalmente habían sido emitidos en favor de candidatos distintos a los que fueron efectivamente elegidos. Lo anterior ilustra cómo las reglas del juego permiten la manipulación del voto y la consecuente restricción de la libertad real del elector. En Uruguay prevalece un sistema conforme al cual rige la simultaneidad de elecciones municipales, legislativas y nacionales. Esto significa que los candidatos para los tres niveles aparecen en una hoja sábana, que es la boleta de voto, en la cual están inscritos los candidatos a la presidencia de la República, así como las listas de candidatos al Senado y a la Cámara de Diputados, bloqueadas y cerradas. Es decir, cuando el elector emite su voto está comprando un paquete entero de representantes. En estas condiciones se produce la manipulación

antes mencionada, así como los problemas de representación porque es muy frecuente que el votante no se sienta identificado con el representante en quien se derivó su voto.

El sistema uruguayo también plantea problemas de gobernabilidad porque propicia la división de los partidos dado que se funda en una lógica fragmentadora del poder del presidente, el cual puede, como en el caso actual, ser elegido con 20% de los votos y el respaldo de 20% de los parlamentarios. Como es evidente esta situación genera condiciones de conflicto. La segunda característica del sistema uruguayo que puede dificultar la gobernabilidad consiste en los obstáculos que se presentan para crear coaliciones. En ocasiones, por ejemplo, ciertas decisiones requieren de una mayoría parlamentaria difícil de construir en un medio fragmentado semejante al del parlamento italiano; sin embargo, como el sistema uruguayo también es presidencialista los acuerdos interpartidistas tienden a hacerse y deshacerse con mayor flexibilidad que en la experiencia italiana.

En materia de participación hay que señalar que los partidos uruguayos no tienen afiliados, que las cúpulas han resistido históricamente todo intento de que la organización de los partidos sea reglamentada legalmente. El poder en el interior de estas organizaciones se ejerce por medio del mecanismo de confección de las listas, cerradas y bloqueadas, de candidatos a diputados y senadores. Ello atribuye a los dirigentes partidistas una capacidad de influencia sobre los parlamentarios mayor a la de los electores.

En resumen, aunque el sistema uruguayo es formalmente democrático, sus mecanismos le restan efectividad democrática: desvirtúan la representación, bloquean la gobernabilidad y propician que los partidos se conviertan en organizaciones cupulares fuera del alcance del ciudadano. Ninguno de estos problemas es reciente, pero todos se refieren a los contenidos más interesantes de la democracia, además precisamente cuando ésta tiene que ser más robusta y eficaz, en vista de los embates que enfrenta. Más todavía porque los problemas de representación, gobernabilidad y participación no son exclusivamente uruguayos, sino que se presentan en una u otra medida detrás de las anomías de muchas de nuestras democracias.

Creo que el origen de estos problemas reside en que, pese a que solemos cambiar constituciones con cierto frenesí, no hemos tenido capacidad para funcionalizar y adecuar nuestras democracias al juego de valores y tensiones que supone pensar que para que la gobernabilidad se construya se requiere menos representación, porque el incremento de ésta pone en tela de juicio aquélla; asimismo, hay que tomar en cuenta los juegos de equilibrio que demanda la armonía entre todo



lo anterior y la participación para lograr un poderoso producto democrático.

Tomemos una vez como ejemplo el caso boliviano siguiendo la lógica de las debilidades de la democracia que provocan apuestas poco realistas, de manera distinta a la formación de corrientes neopopulistas. La experiencia del neopopulismo en Bolivia nos permite comprender el ambiente que propicia este tipo de gestas, comparando por una parte el signo de la actual modernización en trámite con el de la Revolución de 1952.

La esencia de la Revolución de 1952, el corazón del modelo de modernización, era socialmente incluyente, mientras que la propuesta actual es, por lo menos en el corto plazo, excluyente. En segundo lugar, la Revolución de 1952 se proponía arraigar a campesinos y obreros en su medio, el sector primario, en cambio ahora se trata de romper el vínculo entre estos grupos y su medio natural, dado que uno de los problemas centrales en Bolivia es la migración del campo a la ciudad conforme a un patrón de urbanización desarticulada. Por ejemplo, El Alto es una zona contigua a La Paz en la que actualmente habitan 400 000 personas, y tiene una tasa de crecimiento anual de 10%; además, cuenta con un millón y medio de animales, pero no se trata de una ciudad sino de una aglomeración de establecimientos rurales pequeños, pegado uno a otro. Es una reproducción del medio rural en el medio urbano. Sin embargo, sus habitantes abandonaron el campo y las actividades en el sector primario, y ahora se concentran en los servicios, es decir, en el sector terciario, con todo lo que ello implica en términos de desintegración y pérdida de identidad social. Naturalmente se considera que El Alto posee un elevado potencial de conflicto, en vista de que las condiciones de vida son miserables, y se calcula que para el año 2000 tendrá más de un millón de habitantes.

La propuesta modernizadora de 1952 integraba a las masas a un proyecto global, reconociendo sus expectativas y formalizando sus actividades; por ejemplo, un aspecto central de la reforma agraria era la titulación de la propiedad de la tierra. Hoy, en cambio, no se trata de integrar a las mayorías. Por el contrario, según algunos estudios 50% de los bolivianos están en la economía informal, y sólo 40% está integrado a las actividades formales.

La cuarta y última diferencia entre 1952 y el momento actual consiste en que la superestructura del modelo de 1952 fomentaba un continuo cultural entre el presente y las tradiciones e identidades que arraigaban a los grupos populares, en cierto modo los formalizaba por medio de un discurso de integración cultural. Hoy en día tal proyecto no existe, aun cuando se ha producido la universalización

de la cultura, que no es exclusiva de Bolivia, mediante la televisión, que transmite un mensaje que le es ajeno a la mayoría de los bolivianos. No es fácil tratar de imaginarse lo que pasa por la cabeza de los miles de votantes aymaras que todas las noches quedan expuestos a las ofertas de la sociedad de consumo.

El hecho es, entonces, que la propuesta actual de modernización ha propiciado la formación de grandes masas excluidas, desarraigadas, que viven en la informalidad, desarticuladas, inmersas en una cultura citadina que no las integra y que no les ofrece ningún dato esperanzador. Quedan a la intemperie, en un estado que Fernando Calderón ha llamado de "fragmentación posmoderna" del campesinado.

Dada esta realidad, ¿cómo se establece la relación entre estos grupos y los partidos políticos?, muchos de los cuales fueron siempre afines al MNR y al Movimiento Independiente Revolucionario, (MIR). Básicamente estos partidos no han sabido, si es que acaso se puede saber, construir una oferta de modernidad que sea más inclusiva, que contemple un relato de continuidad cultural, una articulación integradora del mundo, una propuesta política que sea generadora de consensos de larga duración y, al mismo tiempo, presente cambios estructurales.

Desafortunadamente en el momento actual los partidos aparecen como organizaciones vaciadas de contenido ideológico, porque han pasado de la utopía al empirismo y al pragmatismo. Tanto así, que han hecho del pragmatismo una ideología, han perdido su base popular histórica y ya no se presentan como portadores de viejas identidades colectivas. Muchos de ellos se han convertido en partidos de élite, cerrados, orientados hacia el poder más que hacia la representación, como si su objetivo fundamental fuera saturar todos los espacios de poder con su personal.

Entonces, en nuestra opinión, los procesos actuales de modernización y ajuste generan al mismo tiempo masas no integradas al sistema político y obstáculos muy grandes para el funcionamiento de los partidos que tradicionalmente interpretaban y organizaban a esas masas, y atendían sus demandas. Esto es, están sentadas las condiciones para que la informalidad económica y la informalidad social se traduzcan en informalidad política.

En esta situación de indefensión que alcanza a grandes grupos con su insatisfacción ante los partidos, la demanda neocomunista empieza a adquirir forma.

En primer término, la cultura de la debilidad que conduce al desarraigo y a la informalidad es la base de demandas particularistas

como un modo de defensa frente a los abusos del poder, y también como respuesta a la pregunta acerca de cuáles son los beneficios de la acción política. En segundo término, la cultura de la debilidad es también la expresión de una demanda de componentes de identidad que permiten al individuo que ha perdido muchas de sus referencias vitales, construir un colectivo que llene el vacío.

La oferta neopopulista de Max Hernández y de Carlos Palenque satisfacía ambas demandas: la atención a los particularismos y el énfasis del discurso en la reconstrucción de una identidad colectiva. En relación con lo primero puede señalarse que ambos candidatos politizaban lo cotidiano. Por ejemplo, Palenque lo lograba introduciendo sus micrófonos radiofónicos en el juzgado, en la comisaría, y se ofrecía como una alternativa de justicia, haciendo pública la situación de cada cholo. La principal diputada de la formación de Palenque, la comadre Remedios, que encabezó la lista de candidatos para el área de La Paz y que, obviamente, triunfó en El Alto, afirmaba que cuando la mujer golpeada acudía al juzgado en busca de justicia, no la obtenía porque no tenía dinero para comprarla. En cambio si esa misma mujer golpeada recurría a la Radio Metropolitana o al compadre Carlos (Palenque), por lo menos podía desahogarse porque podía compartir sus emociones con grandes grupos de marginados, como ella, por medio de la radio. Por otra parte, este recurso parece mucho más eficaz que el que ofrecen las instancias legales; mientras que éstas habrían obligado al marido golpeador a pagar una multa, y con ello liquidado el problema, la denuncia en la radio es un arma para la mujer que logra avergonzar a su marido ante sus familiares y amigos.

Las expresiones neopopulistas ofrecen estas soluciones a los problemas particulares de una parte muy grande de la población.

La oferta particularista de Max Fernández era de otro tipo. Politizaba el asistencialismo. En dos años llevó a cabo 1 000 obras de servicios públicos y de tipo comunitario. Por ejemplo, instaló una estación repetidora de televisión en Totora, construyó un pozo de agua en Villa Urdupiña, donó cemento y material de construcción a Villa Villacoyo, pero también catres, una cancha de fútbol, un complejo de salud, construyó escuelas, etcétera.

Estas ofertas neopopulistas también atendían el problema de la identidad. Palenque se expresaba en aymara, lo cual transmitía un mensaje muy profundo de solidaridad. En lengua aymara existen cuatro formas singulares: yo, tú, él y un cuarto que es la suma de los tres, yo, tú, él. Es decir, los aymaras consideran que en la relación con el tú y el él pueden integrar la misma cosa; por eso tienen esa singularidad. La relación de compadre está dentro de esa lógica. El

compadrazgo es una forma muy importante de relación. Pero Palenque también recurría a temas cristianos, realizaba programas de televisión en los que participaban invitados y presentaban sus problemas personales. Estas emisiones eran vistas como una tribuna del pueblo.

Max Fernández tenía una oferta que fortalecía la identidad, en ocasiones expresándose en quechua. Su discurso apelaba explícitamente a la burguesía informal chola. Se presentaba a sí mismo como uno de ellos, como camionero de una empresa cervecera, y como la prueba viviente de que puede uno ascender en la vida, aun cuando los orígenes sean muy modestos. Transmitía así la imagen, muy estadounidense por cierto, de que todos pueden ser ricos. Para Fernández, la política era una empresa.

Hasta aquí, mi intención ha sido transmitir la idea de la debilidad, a veces imperceptible, de algunas ecuaciones democráticas, como es el caso uruguayo; en una situación en la que se producen procesos acusados de desintegración social. Ahora trataremos de concluir con una evaluación del desarrollo de estas corrientes. No puede hablarse de proyecto político porque éstas tienen una enorme flexibilidad ideológica que se traduce en ambigüedad, al menos hasta antes de acceder al gobierno. Por consiguiente la evaluación de estos fenómenos debe hacerse a partir de su impacto sobre la estabilidad política.

En primer lugar, vale la pena destacar que es posible identificar un rasgo positivo en estos movimientos que, aun cuando se forman por fuera del sistema político, poseen un discurso crítico, pero no son rupturistas. Así, estos movimientos pueden convertirse en corrientes de entrada al sistema y no son necesariamente salidas. En segundo lugar, también son integradores, dado que siempre hay que pensar qué ocurriría si no hubieran aparecido como alternativa de expresión para los grandes grupos marginados. Aunque existe siempre la posibilidad de que surjan otros neopopulismos mucho menos conciliadores con el pasado.

Los signos negativos que pueden apuntarse en términos de estabilidad política son los siguientes: el potencial antidemocrático de cualquier liderazgo iluminado. Por ejemplo, en el caso de Max Fernández era muy fuerte. Sin embargo, éste no es un tema de orden personal, sino que nos refiere al problema de la estructura del liderazgo y de la ausencia de controles de este tipo de fenómenos. Básicamente, sin embargo, estos fenómenos neopopulistas pueden ser vistos como remedios caseros para nuestras insuficiencias democráticas. Es evidente que la solución pasa por la elaboración de nuevos contenidos para la noción de democracia. Un proceso que

puede significar tanto retención como creación de algunas variables básicas.

Al mismo tiempo, aun cuando admitamos que los fenómenos neopopulistas pueden amortiguar las tensiones sociales derivadas de la modernización, hemos de decir con Fernando Calderón, que es muy posible que el proceso de racionalización y modernización del continente se produzca a partir de una transgresión del populismo.

Me gustaría concluir con una pregunta. Hemos descrito el surgimiento de los fenómenos neopopulistas, hemos visto su función, pero también hemos experimentado su incapacidad estructural para resolver los problemas básicos de la democracia. ¿Cuáles serían los ejes de una reforma política que impidiera el surgimiento de estos fenómenos, la formación de espacios vacíos?

Los tiempos modernos aportan nuevos conceptos y factores al escenario democrático. Es evidente que el discurso de la modernidad propone una mayor dispersión del poder, por lo menos de dos maneras: descentraliza, redistribuyendo el poder estatal, y transfiere poder de decisión del Estado a la sociedad, acentuando el proceso de pluralización. Como consecuencia, se altera la lógica misma del poder.



## LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA Y ESTADOS UNIDOS ¿POLOS ENCONTRADOS DE UNA IDENTIDAD INCIERTA?

CARLOS ALONSO ZALDÍVAR\*

En esta intervención voy a referirme a un tema que no sé si es muy extraño o muy natural. Se trata de considerar las posibilidades y las dificultades de establecer un diálogo entre tres polos: España, América Latina y Estados Unidos de Norteamérica. Estos tres polos sólo representan referencias. Cuando digo España, se puede entender un polo ampliado, contemplado en términos europeos; cuando digo América Latina, no hay que entender que en cada caso y en todo momento tengan que estar cada uno de los países latinoamericanos, sino algunos, y cuando digo Estados Unidos de Norteamérica se podría, y en algunas materias se debería, incluir a Canadá.

El tema es: ¿tiene sentido un diálogo entre esos tres polos, un intercambio de opiniones y de experiencias? Creo que podríamos coincidir en dos cosas. Una, en que la fórmula no es muy tradicional; sería difícil ahora traer a colación experiencias en que se hayan planteado discusiones, encuentros o debates en ese formato triangular. Pero, por otro lado, podríamos también coincidir en que puede ser bastante natural, porque natural es, a la postre, la relación entre Norteamérica, Centro y Sudamérica. Todo es América, y no puede dejar de relacionarse. Natural es la relación entre España y los países latinoamericanos, y también lo son las relaciones entre Estados Unidos y cualquier país, concretamente el conjunto de aquellos que forman la Comunidad Europea y, específicamente, España. Sin embargo, en la historia no se ha dado muchas veces este tipo de relación, y ello por una serie de razones, sobre las que podría extenderme pero no debo hacerlo. Estas razones han llevado a que las relaciones entre

\* Diplomático, ingeniero aeronáutico, director del Departamento de Estudios del Gabinete de la Presidencia del Gobierno.

España, Latinoamérica y Estados Unidos, en distintos momentos históricos, hayan sido diferentes pero planteando, por lo general, una dialéctica de dos contra uno.

Habría que decir, en primer lugar, que casi siempre que se han relacionado dos de esos polos, el tercero ha aparecido, lo cual habla de que hay una relación intensa y profunda. Pero, además, en algunas épocas de la historia la relación entre esos tres polos tomó la forma de dos frente a uno. Basta pensar en el siglo XIX, en el que, durante la primera parte de manera intensa, y luego en el recuerdo y en el efecto político, se vive un periodo de descolonización del conjunto de Latinoamérica, en el que Estados Unidos aparece como el gran aliado de los países latinoamericanos frente a la potencia colonial que es España. Es un momento en el que Estados Unidos y Latinoamérica juegan de un lado y España juega del otro. Hubo una minoría española que vivió eso de una manera distinta, pues para ella la independencia de los Estados latinoamericanos no supuso ningún desgarramiento, y la imagen de Estados Unidos como país republicano, democrático, tolerante, era mucho más valiosa que cualquier acervo colonial. Pero para la mayoría del país y, sobre todo, para su clase dirigente que estaba muy marcada por una cultura religiosa muy poco propensa a la democracia y que vivía la independencia de las colonias latinoamericanas como una pérdida de identidad de España, fue una experiencia dura en la cual Estados Unidos fue visto casi como enemigo y las colonias, como hijos mal agradecidos. Claro que no es ésta, afortunadamente, la visión que perdura, pero esa dialéctica estuvo presente casi a lo largo de todo un siglo. Hasta 1898 empieza a extenderse la visión de que Latinoamérica se está viendo sometida a influencias muy profundas de su gran vecino del norte, y frente a esa presencia profunda, penetrante y no siempre agradable, es necesaria una cierta reacción que vuelva a encontrar señas de identidad, elementos de definición del pasado común con España. En ese momento se empieza a plantear una dialéctica distinta en la que España y Latinoamérica vuelven a acercarse, frente a Estados Unidos, expansivo y prepotente.

Estas enrarecidas relaciones triangulares siempre han estado presentes y con signos distintos. El Informe Kissinger acerca de Centroamérica y sus problemas concluye que, dado lo que fue la colonización española en aquella zona, es muy difícil superar los problemas de Centroamérica. De la misma manera, si se pregunta en España acerca de ese tema es fácil escuchar que dada la enorme influencia de Estados Unidos en los países centroamericanos, no hay quien pueda resolver sus problemas porque, a fin de cuentas, todo quedará sacrificado al interés, bien sea económico o político, del gran



vecino del norte. Teniendo en cuenta esos dos puntos de vista, tampoco es de extrañar que exista una opinión latinoamericana que, cuando se critica el desorden económico de sus países o la falta de democracia, responda diciendo: "Sí, pero la culpa no es nuestra, la culpa es de fuera; fue de ustedes, españoles, cuando nos colonizaron, y después de los yankees, que no nos dejan en paz." En fin, es una cierta manera de ver la historia, que no creo que sea muy justa, pero que funciona y se abre camino. Ése es el pasado. La pregunta ahora es: ¿las cosas tienen que seguir siendo así o es posible diseñar una relación más constructiva? Ahora bien, la historia no es producto exclusivamente de la voluntad de diseñar una relación más constructiva. ¿Hay elementos en la marcha histórica que dan pie, justifican o hacen pensable una relación diferente? Yo creo que sí, pero hablando de historia, someto esta opinión al contraste de otras opiniones, empezando por las latinoamericanas, siguiendo por las estadounidenses y ampliándolas a todos aquellos que quieran opinar desde el punto de vista de la Comunidad Europea y de quien crea que aquí hay un tema que tiene interés y alcance.

Daré algunas razones de mi punto de vista. En los últimos quince años, España ha vuelto a reconstruir sus relaciones históricas con Europa, ha forjado lazos activos con Latinoamérica y ha encontrado un terreno de relación complejo e intenso con sus vecinos mediterráneos. Pero, al mismo tiempo que España ha vuelto al mundo, el mundo ha dado muchas más vueltas y ha cambiado. En ese repensar las nuevas relaciones mundiales, España tiene que hacer dos cosas: una, crear una relación moderna con Latinoamérica; otra, crear una relación nueva con Estados Unidos. Lo primero tiene presente que a España y Latinoamérica nos une una larguísima historia y el uso de la misma lengua; y éstas no son pequeñas cosas, sino cosas muy importantes y difíciles de construir, y no habría mayor error que no apreciarlas y, no digamos ya, despreciarlas. Pero una relación moderna no puede estar basada sólo en elementos del pasado, por importantes que sean, sino que debe de caracterizarse por definir en común aquellos intereses compartidos de futuro. Y cuando hablo de construir una relación moderna entre España y Latinoamérica, me refiero a ser capaces, por ambas partes, de ir identificando, definiendo y desarrollando esos intereses comunes de futuro. Esto no es fácil. Ir identificando esos intereses es una labor no sólo académica sino política y práctica. Esos intereses comunes de futuro se pueden encontrar en el campo económico, en el cultural, teniendo en cuenta que el idioma es un instrumento decisivo en las relaciones internacionales. El castellano es, dejando aparte el chino, la segunda lengua más

hablada del mundo, y no somos conscientes del valor político que ese instrumento tiene. Ése es un punto de unión entre los países latinoamericanos, España y la comunidad hispanoparlante de Estados Unidos, que dentro de poco será más grande que España; esa comunidad hoy cuenta con 25 millones de personas, aproximadamente, y ahí está todo un proyecto común de acción hacia el futuro.

Pero no me voy a referir a estos dos aspectos culturales o económicos, sino a uno estrictamente político, que es el de la cooperación política, porque creo que ahí hay elementos que efectivamente dan sentido a un proyecto común de futuro entre Latinoamérica y España. ¿Qué elementos? Pues, pensemos en algunos de ellos. El mundo se está reorganizando, está en transición desde un viejo orden a otro nuevo; esta transición terminará decantándose de una manera que no va a ser independiente de los proyectos y las iniciativas que los distintos sujetos de la acción internacional tomen para hacerlo. Claro está, que los sujetos de la acción internacional, que habitualmente son países, pueden hacer muy poco uno a uno para conformar el orden mundial, pero pueden hacerlo mejor si actúan en conjunto. Y si una iniciativa, como la que representa la Conferencia Iberoamericana de Naciones, se llega a constituir en un foro capaz de acuñar, lanzar o promover un punto de vista común y coherente, existen más posibilidades de influir realmente sobre la conformación del nuevo orden que se decante en el mundo.

Ésa es una posibilidad que está encima de la mesa. Una posibilidad que no se arregla en dos días, que requerirá un trabajo largo y prolongado. Vivimos una década de los noventa en la que los libros de texto no podrán explicar el mundo del modo en que lo hacían en los ochenta, diciendo que hay dos potencias, por ejemplo. Las cosas son hoy más complicadas y están en movimiento; estamos viviendo momentos fundamentales, es decir, en los que se establecen nuevos fundamentos. Por eso puede ser importante contar con un foro común que puede dar sentido de futuro a la relación entre España y Latinoamérica.

Latinoamérica ha tenido, tiene y tendrá una fuerte relación bilateral con Estados Unidos; si esa relación es constructiva, difícil o fácil, depende de los países y de los momentos. Pero creo que a América Latina también le interesa diversificar su papel y su actuación en el mundo, y un canal natural de diversificación y de interés es el que tiene con Europa, porque este continente se conformará, con todas sus complejidades, como otro de los grandes polos de la acción internacional. Una relación especial entre Latinoamérica y España, como la que existe, proyectada de común acuerdo en dirección europea, facilitando la iniciativa de los países latinoamericanos

ante estas instituciones, creo que es otro proyecto político en torno del cual se puede desarrollar un interés común entre ambos sujetos.

También es tarea de España en estos momentos fundar una nueva relación con Estados Unidos, porque la historia de las relaciones entre ambos países es una historia de desencuentros; empezando en el siglo XIX, cuando se puede decir que prácticamente fuimos países enemigos, la relación entre España y Estados Unidos en los cuarenta años del franquismo estuvo marcada por una desigualdad y unos acuerdos que han pesado como un pecado original. Pero habría que preguntarse si las cosas tienen que seguir igual. La gran militarización que tuvieron durante los últimos cuarenta años las relaciones España-Estados Unidos, ¿tiene que proseguir o no? Yo más bien pienso que no, y el nuevo acuerdo tiene unos contenidos muy distintos respecto de los anteriores. Los viejos acuerdos nacieron de dos cosas que, afortunadamente, han desaparecido: por lo que a España se refiere, de la dictadura; por lo que al mundo se refiere, de la guerra fría. Sin esos dos elementos, todo va a funcionar de manera distinta. Probablemente, la historia desplaza los contenidos militares del centro de esa relación y, entonces, aparecerán otros muy diversos. Los españoles que tenemos cierta edad estamos acostumbrados a pensar en Estados Unidos más en términos de la acción de su gobierno que en términos de su sociedad; los que tienen menos edad, los jóvenes que van a aprender inglés allí, que son decenas de miles, empiezan a relacionarse más con esa sociedad norteamericana que con su Estado.

Hay muchas cosas que construir, pero hay una muy importante, y es que en esa nueva relación España-Estados Unidos, Latinoamérica será una pieza central. La experiencia española en su relación con Estados Unidos respecto de temas latinoamericanos, en términos recientes, tiene indicaciones de todo tipo. Ha habido temas difíciles —pensemos en Nicaragua, en Panamá— y ha habido temas positivos —pensemos en El Salvador, donde se han encontrado formas de cooperación, no solamente entre España y Estados Unidos sino entre otros países latinoamericanos, como México, Venezuela, Colombia. Hay grandes interrogantes; por ejemplo, hasta qué punto va a prevalecer el entendimiento o la discrepancia entre España y Estados Unidos en la manera de ver el papel de Cuba en el futuro latinoamericano.

Latinoamérica será uno de los grandes capítulos de la relación España-Estados Unidos por una razón muy sencilla, porque a España, Latinoamérica le interesa y porque Estados Unidos nunca dejará de interesarse por América Latina, de una u otra forma, con unos u otros instrumentos y con unos u otros grados, según los países. Por lo tanto, arrieros somos y en el camino nos encontraremos.

Les invito a reflexionar sobre todo esto; yo no trato de dar respuestas; no estoy hablando de la política que hace España hoy día, estoy hablando de cómo puede reorganizarse el mundo en el futuro y de si somos capaces de identificar, en cada uno de los países a los que pertenecemos, elementos de diálogo, de solidaridad, de comprensión y también de diferencia, con el fin de saber aprovechar las coincidencias y administrar las diferencias.

*Reforma del Estado y democracia en América Latina*  
se terminó de imprimir en noviembre de 1996 en  
Corporación Industrial Gráfica, Cerro Tres Marías 354,  
colonia Campestre Churubusco, México, D. F.  
Se tiraron 1 000 ejemplares más sobrantes para reposición.  
Tipografía y formación a cargo de Patricia Alfaro,  
Ángeles Chávez y Ana Ma. Hernández.  
Cuidaron la edición Edgar Gómez y el Departamento  
de Publicaciones de El Colegio de México.





## Centro de Estudios Internacionales

**E**l periodo de los años ochenta en América Latina fue de cambios y reacomodos sin precedentes. La instalación o el restablecimiento de instituciones democráticas fueron en un primer momento una gran promesa para la región; sin embargo, el optimismo que despertó el desmantelamiento de los regímenes autoritarios se topó muy pronto con la hipoteca que representaba la desigualdad social y la pobreza extrema, así como la fragilidad de las instituciones políticas.

El Consejo Superior de Investigaciones Científicas de España y el Colegio de México patrocinaron una conferencia iberoamericana cuyo objetivo era debatir las crecientes dificultades que se oponían a la consolidación de los cambios ocurridos en años anteriores. Se buscaba identificar lo que los organizadores del encuentro llamaron "las viejas y las nuevas aristas de la democracia en América Latina". Este volumen reúne diez textos que se presentaron en dicha conferencia, que sirvieron para lanzar la discusión de algunos de los problemas económicos, políticos y sociales más sobresalientes que enfrentaban los países latinoamericanos en la primera mitad de la década de los noventa.



EL COLEGIO DE MÉXICO

