



POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA: ESTADO, CIUDADANÍA, MOVIMIENTOS SOCIALES E IDEAS POLÍTICAS

EL ESTADO EN AMÉRICA LATINA DESDE LOS AÑOS TREINTA HASTA NUESTROS DIAS: CRISIS, REFORMAS, ¿RESURRECCION?

The state in Latin America from the 1930s until today: crisis, reforms, resurrection?

Carlos Moreira¹ cmoreira@yahoo.com

Recibido: 28 de abril de 2011 **Aprobado:** 10 de junio de 2011

Resumen: En este trabajo se aborda el estudio del Estado latinoamericano desde los años treinta hasta nuestros días. En primer lugar, se realiza un análisis de los pilares fundamentales de la etapa conocida como de desarrollo hacia adentro: la industrialización por sustitución de importaciones, el Estado interventor y el populismo, y se presentan las características de la crisis del Estado desarrollista latinoamericano de los años cincuenta y setenta, así como las diversas respuestas que durante esas décadas y la siguiente se ensayaron para enfrentarla. En segundo lugar, se realiza un recorrido por las llamadas reformas estructurales de primera y segunda generación impulsada por el neoliberalismo en los años ochenta y noventa, subrayándose las consecuencias sociales y políticas que las mismas tuvieron para la región. Finalmente, se reseñan los retos y desafíos que en términos de políticas públicas enfrenta el Estado latinoamericano a inicios de la segunda década del siglo XXI como consecuencia de esta trayectoria de más de medio siglo.

Palabras Claves: Estado - América Latina - Políticas Públicas - Reforma del Estado.

Abstract: This paper is a study of the Latin American State from the 1930s until today. The first part is an analysis of the fundamental pillars of the stage known as inward-oriented development: industrialization as a substitution of imports, the interventionist State and populism. The characteristics of the Latin American crisis of the developmental state of the fifties and seventies are also presented, as well as the different solutions tested to address it during these decades and the following one. The second part is a tour of the so-called first and second generation structural reforms promoted by neoliberalism during the eighties and nineties, underlining their political and social consequences for the region. Finally, it describes the challenges in terms of public policy faced by the Latin American State at the beginning of the second decade of the 21st Century as the result of this more than half a century long history.

Key Words: State - Latin America - Public Policies – State Reform

¹ Profesor e investigador de la Universidad Autónoma de Baja California (México) y de la Universidad Nacional de Lanús (Argentina).

I. EL ESTADO DESARROLLISTA Y SUS CRISIS

El Estado latinoamericano vivió su época de oro entre los años treinta y cincuenta del siglo XX. En esas décadas se convirtió en director de la respuesta regional a la crisis mundial que tuvo como momento emblemático la quiebra de la bolsa de Nueva York en 1929 (Furtado, 1983). La misma había significado la culminación de un proceso de devaluaciones, recesión y desempleo que desde los años veinte afectaba a los países centrales, y sus consecuencias inmediatas fueron la adopción de políticas proteccionistas por parte de los países del centro capitalista, la suspensión de gran parte de sus inversiones en América Latina y una contracción de la demanda de materias primas que afectó profundamente al continente. Según la perspectiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de esta manera se cerró para América Latina el ciclo de desarrollo hacia fuera, iniciándose el ciclo del desarrollo hacia adentro que tuvo tres pilares. En primer lugar, se impulsó un proceso de Industrialización por Sustitución de Importaciones, más conocido por sus siglas ISI, que respondió a la necesidad de producir lo que antes se importaba, y de esta manera el sector industrial se convirtió en el centro dinámico de la economía regional (Furtado, 1983). Hubo diferencias entre los países latinoamericanos en la extensión y profundidad del desarrollo de la industria nacional, y tal como puede verse en la Tabla 1 para 1950 algunos habían avanzado más (Argentina, Chile, Uruguay, Brasil y México), otros quedaron en un nivel intermedio (Ecuador, Perú y Paraguay), y algunos países como los centroamericanos con excepción de Costa Rica, en su mayoría permanecieron atados totalmente a la matriz agro exportadora.

Tabla 1
América Latina: grado de industrialización y peso industrial en la región (1950)

Países	Grado de industrialización (porcentajes)	Valor relativo de la industria en la región (porcentajes)
Argentina	26	30.9
Chile	23	6.8
Uruguay	22	3.5
Brasil	22	23.4
México	19	18.7
Ecuador	16	1.0
Perú	16	3.4
Paraguay	16	0.5
Costa Rica	15	0.4
El Salvador	14	0.6

Bolivia	14	0.8
Rep. Dominicana	14	0.6
Colombia	13	4.4
Venezuela	12	3.2
Guatemala	12	0.9
Mercado Común CA	12	(2.3)
Nicaragua	11	0.2
Panamá	8	0.2
Honduras	7	0.2
Haití	7	0.2
América Latina	20	100.0

Fuente: Fajnzylber, 1983:152.

En segundo lugar, a partir de los años treinta el Estado se colocó en el centro de la escena, y pasó a desempeñar un triple papel, a saber, empresarial, planificador y asistencialista. Nacieron así las empresas públicas de muchos países latinoamericanos,

básicamente a partir de la nacionalización de las que estaban en manos del capital extranjero, por ejemplo los ferrocarriles, los servicios de agua potable y electricidad hasta ese momento de capitales ingleses. También se extendieron las funciones dirigistas del Estado, especialmente en la fijación de precios, salarios, aranceles a las importaciones y subsidios a las empresas de capital nacional. Finalmente los diferentes Estados fueron otorgando derechos sociales tales como las protecciones universalistas de salud y educación, la jornada de ocho horas, las asignaciones familiares, los sistemas jubilatorios. Por supuesto, estas tendencias no lograron implantarse homogéneamente, y para el caso de la seguridad social, todavía a mediados de los años ochenta la cobertura alcanzaba solo al 43% de la población latinoamericana, con países donde la misma era inferior al 25% (Cepal, 1985). En el otro extremo, se destacan los países más industrializados como Argentina, Chile y Uruguay, que desde los años cincuenta cuentan con coberturas universales en pensiones y salud (Mesa Lago y Bertranou, 1998).

En tercer lugar, en los años treinta y cuarenta surgió el populismo, como la manera característica del continente de incorporar a los sectores populares a la vida política de sus países, siempre bajo la conducción de un líder carismático. La mayoría de estos recién llegados a la política fueron inmigrantes llegados desde las zonas rurales a las grandes ciudades, atraídos por la reciente y explosiva industrialización. Las grandes ciudades que ejemplificaron este desarrollo, Buenos Aires, Sao Paulo y la Ciudad de México, también fueron la cuna de los populismos latinoamericanos considerados clásicos: el peronismo, el varguismo y el cardenismo, respectivamente.

En síntesis, el Estado desarrollista latinoamericano emergió a partir de los años treinta, sobre la base de una economía con fuerte intervención estatal basada en el mercado interno y con eje en la industrialización por sustitución de importaciones, acompañado en algunos casos del fenómeno populista. Esta matriz estado-céntrica, siguiendo la lucida expresión de Marcelo Cavarozzi (1996, 1991), combinó en el plano político dosis variables de autoritarismo y democracia, y aun países aparentemente ejemplares en este último aspecto como Uruguay, tuvieron durante estas décadas golpes de Estado y fenómenos profascistas, a tono con lo que sucedía en el resto del continente.

A mediados de los años cincuenta, la matriz estado-céntrica comenzó a experimentar los primeros signos de agotamiento, paralelamente a una recuperación y auge de los países centrales, que a la salida de la segunda guerra mundial buscaron recuperar el terreno perdido. El fenómeno más característico de esta fase fue el crecimiento sin precedentes del sector industrial a nivel mundial, que pasó de una tasa promedio anual del 2.8% para el período 1900-1950 a 6.1% para el período 1950-1975. El liderazgo de esta expansión industrial correspondió a la metalmecánica y la petroquímica y estuvo asociado al progreso técnico, por tanto los países que se destacaron (Japón, la Unión Soviética, Europa Occidental y Estados Unidos) fueron las economías más avanzadas (Fajnzylber, 1983). Por otra parte, se produjo una transnacionalización de la economía mundial con dos caras: por un lado, la integración de las economías de los países centrales generando ámbitos de decisión empresariales supraestatales que actuaron siguiendo la estrategia política y militar de los Estados Unidos (convertido ya en la potencia hegemónica indiscutida), y por otro lado, la penetración sin precedentes de este capitalismo central hacia áreas periféricas como América Latina, a través de volúmenes inéditos de flujo financiero, la instalación de las plantas de las multinacionales en los sectores más dinámicos y de desarrollo tecnológico, acompañada de exigencias de apertura de la economía latinoamericana al comercio internacional de bienes de consumo y el paralelo aumento de las medidas proteccionistas de los países centrales para su propia producción. Todo lo cuál no hizo más que acentuar la dependencia de la región a las estructuras de poder económico y político mundial (Furtado, 1983).

En este contexto, el modelo de desarrollo hacia adentro de los países latinoamericanos mostró rápidamente sus límites. Por un lado la economía, más allá de los procesos de crecimiento industrial de Brasil, México y los países centroamericanos, seguía siendo dependiente de las exportaciones agropecuarias y de recursos naturales, y en el momento en que éstas perdieron volumen y precios ante la recuperación de los países centrales y la crisis de los términos del intercambio, el impacto fue un golpe directo a las posibilidades de contención del gasto público. Por otro lado, el patrón seguido por la industrialización nacional otorgó un peso mayor para los bienes de consumo que en los países centrales, y dependió en gran medida de la importación de bienes de capital, especialmente de los de mayor complejidad tecnológica. Esto es, dado que en las décadas

previas no se había generado un desarrollo tecnológico autónomo, esto afectó en gran medida las posibilidades de tener una industria local competitiva internacionalmente (Fajnzyber, 1983).

Por todo ello, a partir de los años cincuenta el déficit fiscal comenzó a ser un flagelo para los gobiernos latinoamericanos, la capacidad del necesario financiamiento público de las actividades industriales dada la dependencia de la importación de bienes de capital comenzó a estrecharse y a fines de esa década todos los países comenzaron a firmar cartas de intención con el Fondo Monetario Internacional, por el cual se comprometían a cumplir con determinadas metas que les permitían acceder a los fondos frescos que otorgaban otros organismos multilaterales de crédito, como el Banco Mundial. De estos años es el origen de las deudas externas de los países latinoamericanos.

Ahora bien, en las décadas cincuenta y sesenta, coexistieron tres corrientes intelectuales críticas y con propuestas de salida a la crisis, a saber: el desarrollismo cepalino, la teoría de la modernización y la teoría de la dependencia. De ellas, la única que se tradujo en una propuesta política firme fue la primera, convirtiéndose en la primera opción latinoamericana de respuesta a la crisis de la matriz estado-céntrica (Cavarozzi, 1998).

Esta orientación estatista e industrializadora tuvo como objetivos desarrollar la producción de bienes de capital para lograr una industria con mayor autonomía tecnológica, orientar la producción industrial hacia el mercado externo y de esa manera reducir su dependencia de la exportación de producción primaria, así como aumentar el ahorro interno reduciendo el consumo público y privado. Para ello se postuló la necesidad de una alianza entre la burguesía nacional surgida al calor de la industrialización por sustitución de importaciones, y el gran capital proveniente de la extranjerización creciente de las economías latinoamericanas, que se ubicaba básicamente en las industria de punta y de uso masivo de tecnología. Todo ello combinado con la irrenunciable tendencia cepalina a la planificación y el dirigismo estatal de los procesos económicos. Las expresiones políticas del desarrollismo fueron los gobiernos de Arturo Frondizi en Argentina (1958-1962), Adolfo López Mateos en México (1958-1964) y de Juscelino Kubitscheck en Brasil (1956-

1961), aunque el primero fue menos pluralista que los otros dos y en consecuencia, los sectores sindicales ligados al peronismo fueron marginados, mientras que eso no ocurrió de igual manera con sus pares mexicanos y brasileños ligados al priismo y al varguismo, respectivamente.

La crisis del petróleo de 1973, y el consecuente inicio de una fase de recesión en los países centrales acompañó el ocaso de las soluciones desarrollistas, ya que el capitalismo como un todo (centro y periferia) entró en una nueva fase de desarrollo, que hacía prácticamente inviable su propuesta. Hasta los años setenta, el capitalismo mundial vivió la denominada época fordista y keynesiana, que básicamente significó un modo de acumulación sobre la base de la industrialización y la presencia de un Estado de Bienestar. Como veíamos en América Latina, la fase final de esta época se desencadenó en los años cincuenta y sesenta, cuando numerosos estudiosos comenzaron a alertar sobre lo que creían señales de estancamiento productivo y social del continente. Esta crisis se hizo irreversible a partir de la suba de los precios del petróleo de los años setenta y el giro que experimentó el capitalismo mundial en su desarrollo, que significó el inicio de una nueva época bajo la hegemonía del capitalismo financiero (Grupo de Trabajo Historia Reciente, 2006).

La respuesta regional a la crisis del desarrollismo y a la crisis incontenible de la matriz estado-céntrica, fueron la apertura de las economías latinoamericanas al comercio internacional, planes de ajuste estructural que significaron el comienzo del retiro sistemático del Estado de las actividades económicas, y el endeudamiento externo fácil, provocado por la abundancia de petrodólares en los bancos de los países centrales sin posibilidades de colocación dada la crisis productiva que afectaba a los mismos. Todo ello, en muchos casos como en el Cono Sur, de la mano de regímenes autoritarios, y cuyo sustento teórico fueron los paradigmas clásico y neoclásico de la Escuela de Chicago bajo el liderazgo de Milton Friedman.

La hipótesis post-desarrollista sostuvo que el desarrollo económico dependía de que la economía se liberara de las regulaciones y se orientara hacia el mercado. En ese sentido, la opción propuesta implicaba reducir los niveles de intervención del Estado para lograr una economía libre y eficiente, y planteaba la necesidad de disminuir el nivel salarial para

obtener costos de producción competitivos al tiempo que se financiaba niveles altos de consumo de la clase media y alta de la sociedad en base a la importación masiva de bienes de consumo, considerándose que el ahorro provendría fundamentalmente de recursos externos a través de los flujos financieros internacionales. De esta manera, la propuesta autoritaria, cuyo primer ejemplo fue el caso de Brasil a partir de 1964, renunció de manera explícita a la propuesta desarrollista cepalina de un desarrollo industrial en base a la autonomía tecnológica y el financiamiento con recursos endógenos (Furtado, 1983).

Ahora bien, como bien sostiene Marcelo Cavarozzi (1998), el fracaso de esta solución post-desarrollista autoritaria se produjo con la crisis del pago de la deuda externa anunciada por México en 1982. Ello tuvo un efecto dominó en todo el continente, con la clausura de las fuentes de crédito, y el comienzo del fin de los regímenes dictatoriales del continente. A la transición desde el Estado al mercado y la globalización de los mecanismos de mercado bajo la hegemonía del capitalismo financiero, se sucedió otra transición, desde las dictaduras a las democracias, y este doble proceso marcó por décadas a América Latina (Moreira, 2003; Przeworski y otros, 1998; Bresser Pereira y otros, 1995; Navarro, 1995). Y entonces al fracaso de las respuestas desarrollista y autoritaria, siguió la respuesta democrática, y esto en dos etapas (Cavarozzi, 1998).

En primer lugar, en términos de políticas para enfrentar la crisis que se arrastraba desde los años cincuenta, al fracaso de las soluciones de apertura indiscriminada siguió una primera parte de los años ochenta sin un plan maestro, de continuos ajustes caóticos, con el objetivo de controlar el déficit fiscal y la inflación a partir de la contracción de la oferta monetaria y la baja de los salarios reales. En segundo lugar, la denominada década perdida no trajo sino mayor angustia a los latinoamericanos, y en 1989 en una reunión en Washington donde concurren funcionarios, académicos y representantes de los organismos internacionales, se diagnosticó que la raíz de la crisis estructural estaba en la industrialización por sustitución de importaciones, la planificación y el intervencionismo del sector público por lo que se adoptó como solución el retiro del Estado de las actividades económicas y sociales consideradas no esenciales (lo que significaba privatizar y desregularizar masivamente), el control fiscal y una ampliación de las áreas de influencia del mercado (Williamson, 1990).

En consecuencia, en los años noventa los latinoamericanos asistieron a una transformación en gran escala de sus sociedades. Con la guía del Consenso de Washington y la presencia activa como mentores y/o coordinadores de los organismos financieros internacionales, el Estado fue demonizado y las reformas de primera y segunda generación llevaron a que -desde México a Argentina- el continente recorriera el fin de siglo en el mismo sentido.

II. LAS REFORMAS ESTRUCTURALES NEOLIBERALES

Las reformas de primera generación se concentraron en liquidar a la mayoría de las empresas estatales, impulsar una amplia apertura al exterior y promover la progresiva eliminación de los controles sobre la actividad del mercado. Sus ejes fueron la privatización, la apertura comercial y la desregulación. Chile, bajo la dictadura de Pinochet, fue el país que dio inicio a estas reformas, y el triunfo en 1989 de la Concertación de Partidos por la Democracia no hizo más que continuar este camino privatizador y de achique del Estado. Por su parte, las reformas de segunda generación, se concentraron en postular el mejoramiento de la capacidad institucional del Estado, con transformaciones en la administración y gestión de funciones como la educación y la justicia.

Una primera aproximación permite visualizar que la formulación, implementación y consecuencias más concretas de las reformas fueron en extremo variadas, donde cada país procesó las mismas con diferentes características y velocidad. Como hemos dicho, en algunos países como en Chile, el proceso se inició en los años setenta bajo una dictadura, y en otros, como en Brasil, se desarrolló recién con énfasis a partir de los años noventa bajo una administración democrática. En Argentina, Perú y Brasil el trámite de promulgación implicó una inédita sumisión del Poder Legislativo al Ejecutivo, mientras que en Uruguay, sin abandonar la senda de un Parlamento delegativo, se fortalecieron mecanismos de consulta popular. Para la mayoría de los países, las reformas significaron procesos de privatizaciones en gran escala, como en Bolivia y en Argentina, mientras que en otros la propiedad de las empresas y servicios públicos quedó en manos del Estado, como en Costa Rica y Uruguay. En algunos casos se realizaron profundas reformas administrativas del

Estado, como en México, mientras que en otros las reformas administrativas apenas se insinuaron, como en Argentina. En este último caso, además, las reformas se encararon con una profundidad y celeridad sin parangón, mientras que en Uruguay, por ejemplo, las reformas estructurales siguieron un ritmo lento y heterodoxo. Por último, tampoco fueron los mismos los niveles de conflictividad social y política. El ciclo de resistencia popular al modelo neoliberal de reformas (seguido de represión) tuvo una extensa duración, iniciándose en 1989 en las calles de Caracas y culminando en 2001 en las de Buenos Aires.

Ahora bien, a pesar de estas diferencias, existió también un conjunto de características comunes. En todos los casos -con la excepción de Chile- se trató de políticas públicas desarrolladas por gobiernos democráticos, que implementaron las reformas sobre la base de una extensa brecha entre por un lado, expertos y políticos, y por otro lado, ciudadanos. De esta manera, predominaron las propuestas reformistas de gabinete sin legitimidad social, en manos de cúpulas de políticos y técnicos encargados de formular e implementar las reformas alejadas de la participación ciudadana. En ningún momento, por ejemplo, la transformación del Estado fue planteada como resultado de haber alcanzado una democracia auténtica, con mejoras en la transparencia y permeabilidad de las decisiones, la construcción de herramientas estatales destinadas a reforzar el control horizontal, o la participación ciudadana amplia y genuina en la toma de decisiones (Moreira, 2003). Además los gobiernos, los partidos políticos oficialistas y hasta las instituciones parlamentarias sufrieron una crisis de legitimidad inédita cuando las reformas no alcanzaron los resultados esperados, y el escenario quedó preparado para el advenimiento de nuevas fuerzas políticas. Y esto porque las políticas pro-mercado si bien provocaron una moderada disminución de la pobreza y la marginalidad en la región en términos porcentuales como puede verse en la Tabla 2, las mismas aumentaron en términos absolutos y la pobreza comprendió 226 millones de personas para el año 2002 y eso porque aunque se iniciaron en condiciones favorables de desarrollo de las fuerzas productivas, a partir de la crisis asiática de 1997 las economías de América Latina detuvieron su crecimiento y se hizo más evidente el costo social de las reformas.

Tabla 2
Pobreza e indigencia en América Latina en millones de personas y porcentaje (1990-2002)

	1990	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Pobreza (millones de personas)	200.2	203.8	211.4	206.6	213.6	221.4	226.6
Indigencia (millones de personas)	93.4	88.8	89.4	88.4	91.7	97.4	102
Pobreza (porcentaje)	48.3	43.5	43.8	42.4	43.1	44.0	44.4
Indigencia (porcentaje)	22.5	19.0	18.5	18.1	18.5	19.4	20.0

Fuente: Batthyány, Cabrera y Macadar (2004)

De esta manera las políticas neoliberales comenzaron a enfrentar a la vez un contexto recesivo y socialmente injusto, dado que las reformas fracasaron en su objetivo de abatir significativamente los diversos indicadores de exclusión social. Al punto tal que la desigualdad social se constituyó en el gran problema a resolver en América Latina en los años venideros y aún hoy continúa siendo el fenómeno clave para entender las nuevas

sociedades latinoamericanas y los cambios estructurales que la afectaron. Y es que a los pobres estructurales ya existentes en el keynesianismo se agregaron los denominados nuevos pobres. Los primeros, un contingente que de manera crónica está imposibilitado de cubrir el costo mensual de una canasta familiar y que además presenta múltiples necesidades básicas insatisfechas, es acompañado ahora por un elevado número de personas que caen por debajo de la línea de pobreza fundamentalmente por una insuficiencia en el ingreso monetario. Su emergencia, entonces, está más asociada al fenómeno coyuntural del desempleo, por lo cuál es un grupo heterogéneo con alto niveles de movilidad e incertidumbre, cuya situación depende de los cambios en el ingreso, especialmente el salario (Raus, 2003).

Es necesario señalar que los procesos de reformas y privatizaciones tuvieron en común la ausencia de alternativas que se pudieran oponer a los cursos de acción dominantes. El pensamiento único y la influencia de los organismos financieros internacionales fue tal que las reformas de primera y segunda generación aparecieron en su momento como la única opción política y técnica visible, excluyéndose otras posibilidades y maneras de encarar las reformas. En otras palabras, las reformas operaron prácticamente ante el vacío teórico y político de la oposición (Torre, 1998; Moreira y Narbono, 1998).

En síntesis, las sociedades latinoamericanas no fueron las mismas luego de dos décadas de reformas orientadas hacia el mercado. Más pobreza, desregulación y desempleo, niveles mínimos de legitimidad de las clases políticas, baja calidad institucional, inédito retroceso de la capacidad estatal, y ausencia de alternativas teóricas constituyeron un conjunto de problemas que demandaron encontrar soluciones en nuevas formas de hacer y pensar la política.

III. LA ETAPA ACTUAL

Como vemos, durante la etapa neoliberal de los años ochenta y noventa del siglo pasado los gobiernos latinoamericanos impulsaron una serie de reformas estructurales que tuvieron tres consecuencias (negativas) para la región y que en algún momento parecieron transformarse en obstáculos insuperables para el desarrollo de la misma.

En primer lugar, la idea de establecer un nuevo orden social con un mínimo de protección social y amplia flexibilidad del mercado de trabajo se tradujo en niveles inéditos de desigualdad social, donde el 20% más rico de la población recibe el 60% del ingreso, mientras que el 20% más pobre recibe apenas el 3%, lo que convirtió a América Latina es el continente más desigual del mundo (Batthyány, Cabrera y Macadar, 2004).

En segundo lugar, las reformas estructurales significaron un avasallamiento de la institucionalidad democrática de la región hasta dejarla reducida a los aspectos electorales de la sucesión de los gobernantes (O'Donnell, 1997), lo que ha llevado a explosiones de demandas sociales y problemas graves de gobernabilidad como en el caso de las movilizaciones populares de los días 19 y 20 de diciembre de 2001 que obligaron a renunciar al ex presidente argentino Fernando de la Rúa. Y finalmente, el ataque al sistema de bienestar desarrollista iniciado en los años setenta llevó a retrocesos permanentes de las capacidades estatales para formular e implementar políticas públicas (Moreira, 2004).

Estos intentos de establecer un nuevo orden social en base al mercado y la desestatización de la economía del continente para colocarla bajo la guía de los organismos multilaterales y el decálogo del Consenso de Washington, comenzaron a generar un amplio consenso opositor, y cuando la crisis social y política adquirió dimensiones inéditas, el neoliberalismo puro enmarcado en el Consenso de Washington pareció retroceder y las fuerzas políticas de izquierda, críticas de los partidos políticos tradicionales y las políticas neoliberales que estos sustentaron, se presentaron a sí mismas como la opción que reclamaba su oportunidad. Al temprano ascenso de Hugo Chávez en Venezuela en 1999 se fueron agregando desde 2003 Lula Da Silva/Dilma Rousseff en Brasil y Néstor/Cristina

Kirchner en Argentina, desde 2005 Tabaré Vázquez/José Mujica en Uruguay y Evo Morales en Bolivia, desde 2006 Daniel Ortega en Nicaragua y Rafael Correa en Ecuador, desde 2008 Fernando Lugo en Paraguay y Mauricio Funes en El Salvador, y entre el 2000 y el 2010 Ricardo Lagos/Michelle Bachelet en Chile.

De la mano de la recuperación económica que marcó un crecimiento sostenido del Producto Bruto Interno superior al 3% de promedio anual en los últimos diez años (Cepal, 2010), esta época se caracterizó por la vigencia de un cierto optimismo colectivo y según el Informe Latinobarómetro una mayoría del 54% de los latinoamericanos volvió a considerar que la democracia es el mejor sistema de gobierno, recuperando la credibilidad de la democracia niveles anteriores al 2001 (Corporación Latinobarómetro, 2007).

Aunque los perfiles y características de esta etapa pos Consenso de Washington aún buscan definirse y los desarrollos nacionales son en extremo variados, presenta prioridades comunes identificadas con la preocupación por limitar los efectos de la injusticia y la desigualdad social, la profundización de la democracia representativa incorporando formas participativas de ejercicio de la soberanía popular y el interés de recuperar un papel más activo del Estado frente al funcionamiento del mercado.

Respecto al primer aspecto, cada país definió las metas y herramientas para enfrentar el problema de la desigualdad social. Esquemáticamente, podemos decir que existieron dos rutas de salida, no necesariamente contradictorias ni secuenciales entre sí, a saber, la asistencia social directa y las reformas estructurales. Por la primera se estableció algún tipo de solución de corto plazo que permitiera sortear la situación de emergencia, por ejemplo a través de una asignación monetaria mensual a aquellas personas que estaban viviendo por debajo de la línea de pobreza (Cohen y Franco, 2006). Por la segunda, se trató de implementar medidas que en el mediano y largo plazo permitieran establecer un horizonte de solución permanente a la misma, como por ejemplo medidas fiscales para la redistribución del ingreso, una reforma del régimen de tenencia de la propiedad de la tierra (reforma agraria) y asegurar logros educativos de calidad a los estratos sociales más desfavorecidos (Moreira, 2006).

En este marco, a pesar que como decíamos no son soluciones contradictorias, los países fueron ubicándose en una especie de continuo entre priorizar las soluciones asistencialistas y focalizadas de corto plazo, o implementar las reformas estructurales de mediano y largo plazo (lo que incluía abordar formas de desigualdad como las de género, étnicas y regionales). En ese sentido, la vía de salida de estas situaciones hacia escenarios de justicia social suelen ser las llamadas (nuevamente) reformas estructurales tales como las del sistema de salud, de educación, de la propiedad de la tierra y los recursos naturales. En realidad es muy claro que las políticas focalizadas constituyen el piso mínimo de funcionamiento de cualquier democracia en la región, y difícilmente algún gobierno latinoamericano pueda apartarse en el mediano plazo de implementar políticas de asistencia directa a los sectores de la población que se encuentran por debajo de la línea de pobreza (Moreira, Raus y Gómez Leyton, 2008).

Sabido es que conceptualmente la democracia deba ser entendida en dos sentidos. Por un lado, la democracia puede ser definida a partir de su cara representativa, esto es, según la conocida concepción schumpeteriana dado que no existe el gobierno del pueblo, lo que conocemos como democracia debe definirse como el gobierno de los políticos que compiten por el voto ciudadano (Schumpeter, 1984). Por otro lado, dado que la representación nació en oposición al ejercicio directo, debería entenderse por democracia aquel régimen donde el pueblo gobierna directamente y sin intermediarios.

Por lo general, los diferentes gobiernos latinoamericanos intentan dar una respuesta firme y concreta al dualismo democracia electoral-democracia participativa, como si fueran antagónicas y no complementarias. En ese sentido, cada gobierno de la región en la última década (sea de derecha o de izquierda) pareció obligado a hacer el énfasis entre dar prioridad a los aspectos formales electorales o aquellos más sustantivos de la extensión de los procedimientos participativos y mecanismos de democracia directa, cuando hubiera sido preferible en términos de calidad de la democracia considerar que la combinación de formas de democracia directa y representativa marcaran el horizonte hacia el cuál deberían tender las incompletas democracias modernas que tenemos centradas casi exclusivamente en las

formas representativas.

Respecto al tercer aspecto, como decíamos líneas más arriba desde mediados de los años setenta la región latinoamericana asistió a una nueva época del capitalismo mundial incorporándose a los procesos globalizadores que significaron un retroceso del Estado desarrollista en la formulación e implementación de políticas públicas y un avance de los organismos internacionales y los sectores privados a través de los llamados mecanismos de mercado. Luego de dos décadas de reformas neoliberales, el retroceso de la capacidad institucional del Estado y el aumento significativo de los problemas sociales introdujo en la etapa pos Consenso de Washington el problema de la conducción de los procesos sociales, y la necesidad de recuperar el papel del Estado frente al mercado.

En ese sentido, debemos considerar cómo cada país establece cursos de acción respecto a la problemática relación entre el Estado y el mercado. Una política pública es un curso de acción o proceso sobre objetivos públicos definido e implementado de manera democrática por el Estado. Muchas veces ello se da con participación de la comunidad, incluyendo al sector privado. Frente a este dilema, hay países que se caracterizan por mantener al mínimo posible la participación del Estado en los procesos económicos, dejando la conducción de las políticas en manos del sector empresarial privado y los organismos multilaterales de crédito. Otros países, mientras tanto, prefieren mantener un papel activo para el Estado como orientador y articulador del mercado, incluso convirtiendo al Estado en planificador y empresario. Por ejemplo, en el primer caso, durante las dos gestiones de Uribe en Colombia las políticas hacia el sector público se caracterizaron por perseguir los objetivos de disciplina fiscal, la disminución del gasto y una reforma del Estado tendiente a asegurar una mayor presencia de los mecanismos de mercado en la definición de los lineamientos macroeconómicos. De esta manera, la administración de Uribe mantuvo la tendencia de predominio del mercado sobre el Estado en la definición de las políticas públicas, y en cierta manera acompañó el patrón histórico de la sociedad colombiana que marca un rechazo al papel del Estado en los procesos económicos. Según los datos que entrega el Informe Latinobarómetro tres de cada cuatro colombianos consideraba que el mercado es el mejor asignador de recursos, lo que la convierte en la

sociedad de tendencia ideológica mas pro-mercado del continente (Corporación Latinobarómetro, 2007). En cambio, por citar un caso antagónico al anterior, en Venezuela, en el plano económico Chávez se propuso avanzar en la estatización y nacionalización de los recursos naturales según una concepción neo-desarrollista, al tiempo que reservó niveles importantes de acción y autonomía a las organizaciones de la sociedad civil. Este respaldo al desarrollo de la economía social se apoyó además en un sistema de micro-créditos, programas de capacitación y apoyo a la comercialización (Moreira, 2008).

Pero además los problemas del Estado latinoamericano actual más complejos que su mera relación con el mercado, y las cuestiones a resolver por el mismo hoy pueden colocarse en tres órdenes de asuntos.

En primer lugar, el Estado tiene como primera misión realizar un monopolio eficiente de posibilidad de la coerción física en un territorio, asegurando el funcionamiento de un sistema legal que funcione, con un poder judicial autónomo, sin corrupción, con una aplicación y un acceso igualitario a la ley por parte de los ciudadanos. Sabemos que esto es en algunos casos extremadamente deficiente en algunos países latinoamericanos porque además del problema de la desigualdad, debe enfrentar contextos de violencia “privada” sumamente fuertes. América Latina es el continente de la desigualdad y también el de la violencia, especialmente la de carácter urbano, con ciudades que son casi una pesadilla para vivir.

En segundo lugar, es necesario profundizar los procesos de rendición de cuentas de los funcionarios hacia los ciudadanos, así como la participación de los ciudadanos en la definición e implementación de las políticas públicas. Y esto por dos grandes razones: porque la complejidad de los temas y asuntos a abordar hacen necesaria la participación de los actores involucrados y fórmulas amplias de consenso y legitimidad para que las políticas sean más estables; y porque debemos superar una creciente fragmentación de la sociedad en segmentos que parecen no tocarse, pequeñas sociedades que se sienten desarraigadas (para decirlo un poco *lechneramente*) de su propia sociedad y Estado nacional. En tercer lugar, a pesar de los esfuerzos por consolidar la democracia latinoamericana, ésta ha demostrado un

deterioro y deslegitimación creciente en su funcionamiento y los conflictos sociales y las polarizaciones políticas han estado a la orden del día. En otras palabras, aunque actualmente casi todo el continente vive bajo lo que Bobbio (1996) ha denominado “las reglas del juego” y Dahl (1989) “los requerimientos de la democracia”, que los gobiernos sean elegidos en elecciones libres y sin fraudes, no implica decir mucho acerca de la calidad de su funcionamiento institucional. Existe insatisfacción de una proporción importante de los ciudadanos con el funcionamiento de la democracia en el continente desde el momento de que uno de cada tres latinoamericanos manifiesta preferencia o indiferencia ante la posibilidad de un régimen autoritario (Corporación Latinobarómetro 2010), y aunque algunos gobernantes quieren escapar a la lógica del funcionamiento minimalista de la democracia, en general las formas de hacer política no han cambiado mucho en las últimas dos décadas.

Finalmente hay que decir que aunque actualmente hay un consenso para oponerse a las políticas reformistas de las décadas anteriores, las alternativas que se presentan están dentro de la lógica de avanzar hacia un capitalismo sano y están lejanas las posibilidades de un cambio estructural. Por ejemplo, dentro de las opciones más radicales está tomando forma una propuesta de retorno a un modelo de desarrollo con equidad social. Se trata de un giro ideológico y teórico incipiente como para encontrar en él una tendencia, pero aparece como una alternativa para dejar atrás aunque sea parcialmente las posiciones neoliberales. Dichas opciones pueden agruparse bajo la denominación de neo-desarrollismo, y según por ejemplo Daniel García Delgado (2006) suponen básicamente una reconstrucción del papel activo del Estado, con énfasis en los aspectos productivos y la atención de la problemática social, sin descuidar otras dimensiones como la cultural o la ambiental, en base al fortalecimiento de los acuerdos regionales y la búsqueda de consensos sociales amplios dentro de fronteras. Todavía no sabemos si en términos de oportunidad histórica existen posibilidades para una transformación de este tipo y por tanto de un cambio de época que permita superar al neoliberalismo, o los gobiernos solo podrán hacer correcciones y adaptaciones a los nuevos tiempos atendiendo las demandas urgentes que plantea la sociedad, pero sin producir cambios sustanciales. Y este es el dilema central que se le plantea al nuevo mapa político de América Latina.

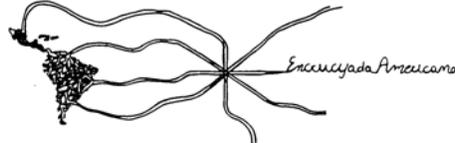
BIBLIOGRAFÍA

- Batthyány, Karina; Cabrera, Mariana y Macadar, Daniel (2004) “La pobreza y la desigualdad en América Latina”, Montevideo, Instituto del Tercer Humano.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos, Maravall, Jose Maria y Przeworski, Adam. (1995) “Las reformas económicas en las nuevas democracias. Un enfoque socialdemócrata”, Madrid, Alianza
- Bobbio, Norberto (1996) “El futuro de la democracia”, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cavarozzi, Marcelo (1991) “Mas allá de las transiciones a la democracia en América Latina”, en Revista de Estudios Políticos (Nueva época), N° 74, octubre-diciembre.
- ----- (1996) “El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina”, Rosario, Homo Sapiens Ediciones.
- ----- (1998) “El modelo latinoamericano: su crisis y al génesis de un espacio continental”, en Garretón, M.A. (Coordinador) América Latina: un espacio cultural en el mundo globalizado, Bogotá, Convenio Andrés Bello.
- CEPAL (1985) “El desarrollo de la seguridad social”, Santiago de Chile, CEPAL.
- ----- (2010) “Estudio económico de América Latinay el Caribe”, Santiago de Chile.
- Cohen Ernesto y Franco, Rolando (2006), “Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana”, México, FLACSO
- Corporación Latinobarómetro (2007 y 2010) “Informe Latinobarómetro”, disponible en www.latinobarometro.org (enero 2011)
- Dahl, Robert (1989) “La poliarquía. Participación y oposición”, Madrid, Tecnos.
- Fajnzylber, Fernando (1983) “La industrialización trunca de América Latina”, México, Editorial Nueva Imagen.
- Furtado, Celso (1983) “El Brasil después del milagro”, México, Fondo de Cultura Económica.
- García Delgado, Daniel (2006) “El desarrollo en un contexto posneoliberal”. Hacia una sociedad para todos, Buenos Aires, FLACSO Argentina – Ediciones CICCUS
- Grupo de Trabajo Historia Reciente (2006) “Propuesta de Renovación Grupo de Trabajo CLACSO Período 2007-2010”, Buenos Aires, CLACSO

- Mesa-Lago, Carmelo y Bertranou, Fabio (1998) “Manual de economía de la seguridad social en América Latina”, Montevideo, CLAEH.
- Moreira, Carlos (2003) “Una mirada a la democracia uruguaya. Reforma del Estado y delegación legislativa 1995-1999”, México, M. A. Porrúa
- ----- (2004) “Uruguay, capacidad estatal y agroindustria. Notas para una investigación”, Documentos del IX Congreso Internacional del CLAD, www.clad.org.ve,
- ----- (2006) “Entre lo sustancial y lo urgente. El (perturbador) dilema de los nuevos gobiernos de izquierda en América Latina”, en Toer, M., Martínez Sameck, P. y Romero, R. (editores) “Alternativas en América Latina. Los dilemas de la izquierda en el siglo XXI”, Buenos Aires, Instituto de Estudios sobre América Latina y el Caribe
- ----- (2008) “Entre Bogotá y Caracas. Modelos emergentes de la política latinoamericana contemporánea”, en Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, Venezuela, vol. 14, N° 2, mayo agosto
- Moreira, Carlos, Raus, Diego, Gómez Leyton, Juan Carlos (2008), “La nueva política en América Latina. Continuidades y rupturas”, Montevideo, FLACSO Uruguay, UNLa, Arcis, Ediciones Trilce
- Moreira, Carlos y Narbondo, Pedro (1998) “La reforma de las empresas públicas en Uruguay” (1992-1994). “Actores, diagnósticos y objetivos (consideraciones basadas en el estudio de seis casos”, Documento de Trabajo N° 11, Montevideo, Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República
- Navarro, Mario F. (1995) “Democracia y reformas estructurales: explicaciones de la tolerancia popular al ajuste económico”, en Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Vol. 35, N° 139, octubre-diciembre
- O'Donnell, Guillermo (1997), “¿Democracia delegativa?”, en Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y modernización, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- Przeworski, Adam y otros (1998) “Democracia sustentable”, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- Raus, Diego (2003) “Transformaciones sociales y gobernabilidad política en América Latina y Argentina”, Cuaderno N° 2, Remedios de Escalada, Universidad

Nacional de Lanús, Marzo

- Schumpeter, Joseph (1984) “Capitalismo, socialismo y democracia”. Barcelona, Folio
- Torre, Juan Carlos (1998) “El proceso político de las reformas económicas en América Latina”, Buenos Aires, Editorial Paidós
- Williamson, John (1990) “What Washington Means by Policy Reform”, en Latin American Adjustment: How Much Has Happened?, Washington, Instituto de Economía Internacional.



Revista Encrucijada Americana. Año 4. N° 2. Primavera-Verano 2010-2011.
Universidad Alberto Hurtado
Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Cienfuegos 46 “A”, 2° Piso, Santiago, Chile. Teléfono (56-2) 889 7476.
Email: america@uahurtado.cl