

The estate in Latin America and the challenges of post-neoliberalism

Sumario:

Introducción. Consecuencias de la crisis del viejo Estado de Bienestar. El nuevo Estado latinoamericano y la problemática institucional. Latinoamérica frente a la irresuelta problemática de la desigualdad social. Los Estados latinoamericanos y la globalización. Hacia una estrategia económica para el desarrollo. El rol clave de la sociedad civil. A modo de conclusión. Fuentes.

Resumen:

En el marco del posneoliberalismo y los proyectos que se muestran como representativos de los intereses nacionales y populares, cobran particular relevancia en el presente del Estado latinoamericano aspectos como la problemática institucional, el fenómeno de la desigualdad social y la estrategia de desarrollo en el contexto de la globalización. El abordaje elegido para identificar los límites y potencialidades en esos campos toma aportes de viejas y nuevas perspectivas teóricas de las ciencias sociales, especialmente del estructuralismo económico, el nuevo desarrollismo y el neoinstitucionalismo.

Palabras claves: posneoliberalismo, problemática institucional, desigualdad social, estrategia de desarrollo, globalización.

Abstract:

In the context of post-neoliberalism and the projects shown as representatives of national interests and popular, are particularly relevant in the present of Latin American state issues as institutional problems, the phenomenon of social inequality and the development strategy in the context of globalization. This approach to identify the limits and potential in these areas analyzes contributions of old and new theoretical perspectives of social sciences, especially economic structuralism, new developmentalism and the new institutionalism.

Keywords: postneoliberalism, institutional problems, social inequality, development strategie, globalization.

Artículo: Recibido el 11 de Abril de 2013 y aprobado el 20 de Marzo de 2014.

Gustavo Di Palma. Maestrando en Partidos Políticos del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina (CEA-UNC). Investigador Adscripto en el área de Historia y Política Contemporánea del CEA-UNC. Posgrado en Opinión Pública y Medios de Comunicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Argentina (FLACSO). Licenciado en Comunicación Social, Escuela de Ciencias de la Información de la UNC.

Correo electrónico: fmciedad@hotmail.com

El Estado en Latinoamérica y los desafíos del posneoliberalismo

Gustavo Di Palma

Introducción

En gran parte de América del Sur, durante los primeros años del siglo XXI, se desencadenaron importantes cambios políticos traducidos en el control del poder por parte de sectores y referentes provenientes de espacios de izquierda y centroizquierda, o en todo caso con relatos, marcos discursivos y acciones políticas emparentados con un ideal progresista de país, situación que permitió rediseñar el modelo estatal que había sido desarticulado durante la década del noventa. El avance de un caudal teórico-académico regional cada vez más autónomo de las miradas eurocéntricas alienta la idea de un posneoliberalismo acorde a la propia realidad latinoamericana.

El Estado restableció su papel generador de políticas económicas activas con una presencia central en la estructura económica y social. En este escenario surge con fuerza la discusión en torno a la particular interpretación sobre el ejercicio del poder estatal por parte de una dirigencia que, en algunos casos, plantea profundos cuestionamientos al marco jurídico-político de tipo liberal sobre el que están edificados los Estados nacionales. Pero también se debaten las propias alternativas de inserción en el mundo globalizado y las estrategias de desarrollo para superar las secuelas de las políticas neoliberales. Mediante el aporte de distintas ramas de las ciencias sociales es posible comprender las bases sobre las que se asientan esas complejas problemáticas.

1. Consecuencias de la crisis del viejo Estado de Bienestar

La lógica del bienestar como vía para la ampliación de derechos ciudadanos se comenzó a esbozar desde mediados del siglo XIX, pero tras la gran crisis capitalista iniciada en 1929 el Estado se involucró claramente en los procesos económicos, mediante la aplicación de los instrumentos de política económica formulados por John Mainard Keynes. En forma simultánea, la toma de decisiones gubernamentales promovió la inclusión de las clases obreras en la formulación de las políticas estatales, tanto en forma material como simbólica.

La perspectiva keynesiana implicó una rotunda ruptura con la visión hegemónica vigente hasta la década del treinta. El nuevo rol del Estado generó un entramado de organizaciones burocráticas para regular las diversas áreas de la economía y la producción de bienes y servicios. La relevancia de las decisiones estatales para la sociedad fue enorme, por su incidencia en la generación de empleo, seguridad social, programas de asistencia y promoción y control de las distintas variables económicas.

Este modelo transformó al Estado en el centro del sistema internacional, con un grado de penetración en la sociedad civil que alcanzó extraordinaria dimensión. Para mantener el caudal de gastos de la estructura estatal fueron necesarios

importantes niveles de presión tributaria, sin que se resintiera el ritmo de inversión privada. Hacia fines de la década los sesenta los costos de mantenimiento del sistema comenzaron a producir una reducción de la tasa de acumulación por caída de la rentabilidad del capital, deterioro de la productividad, pérdida de mercados externos, inflación, crecimiento del desempleo y una tendencial caída de los niveles de bienestar. La crisis del petróleo de 1973 fue el golpe de gracia para un modelo que se mostraba agotado.

En los países latinoamericanos, el periodo situado entre 1940 y 1970 posibilitó el despliegue de la “teoría económica del desarrollo”, una confluencia de liberalismo clásico, marxismo, keynesianismo y estructuralismo económico latinoamericano que permitió alcanzar los mismos niveles de desarrollo que en los países centrales. Sin abandonar la economía de mercado, ese esquema tenía al Estado como un actor central.

Con el agotamiento del modelo de desarrollo a mediados de los setenta y el estallido de la crisis de la deuda externa en los ochenta, irrumpieron con fuerza en América Latina las ideas del neoliberalismo. A instancias de un decálogo impuesto a los países de la región por los organismos internacionales de crédito -el “Consenso de Washington”- comenzó la instrumentación de un modelo que demostró eficiencia para controlar la inflación pero provocó un enorme deterioro macroeconómico y social que, por supuesto, incidió negativamente en las posibilidades de desarrollo nacional.

Las políticas neoliberales aplicadas en casi toda la región hacia fines del siglo XX impulsaron con fuerza el fenómeno de la globalización en América Latina, dejando definitivamente atrás la fase de sustitución de importaciones. Las nuevas ideas predominantes subestimaron el rol del Estado como motor del desarrollo y sobreestimaron las virtudes del libre mercado y del sector privado como mecanismos para producir naturalmente el bienestar de todos los miembros de la sociedad.

La estigmatización del sector público se tradujo en un profundo cuestionamiento al tamaño del aparato estatal y a las vastas funciones que había desempeñado durante el predominio del modelo intervencionista-benefactor. La organización burocrática del Estado keynesiano fue desarticulada por la vía de una profunda reforma y descentralización

estatal y mediante la privatización de empresas públicas.

Los procesos democratizadores de la mayoría de los países del Cono Sur fueron fuertemente condicionados por esa situación. El desmantelamiento del Estado benefactor, con sus inevitables efectos sociales negativos, fue motorizado por gobiernos altamente centralizados, con sistemas presidencialistas fuertes (Kay, 1998)¹.

El modelo de reestructuración implementado condujo a una nueva configuración del aparato productivo, ámbito en el que se flexibilizaron las relaciones laborales y se comenzaron a aplicar criterios de productividad. La apertura económica, compatible con las exigencias de la economía global, dejó desprotegidos a amplios sectores de trabajadores, como consecuencia del cierre o las necesidades de modernización de plantas industriales y la expulsión de mano de obra en los sectores de menor competitividad. La transferencia de patrimonio público al sector privado sumó más condiciones para acrecentar las tasas de desempleo.

Las posibilidades de crecimiento y desarrollo de las economías de la región se acotaron aún más con el mantenimiento de tipos de interés positivos y los desequilibrios en las balanzas de pagos. Mientras tanto, se reforzó la situación de los grupos financieros emergentes.

A las expectativas generadas por la ola democratizadora en la región le siguió la desilusión por la cruda realidad que impuso el sometimiento a los dictados de los organismos financieros internacionales, lo que se tradujo en recurrentes crisis de representación. Esta situación se materializó, por ejemplo, en el comportamiento de los parlamentos, que debían limitarse a la aprobación de los proyectos elaborados por los poderes ejecutivos a instancias de las exigencias externas.

El sistema de partidos políticos, al perder su capacidad y vocación para plantear e impulsar alternativas diferentes a las impuestas por los condicionantes externos, quedó reducido a la conformación de elencos de dirigentes más dispuestos a ocupar los cargos públicos para beneficio personal que a producir las transformaciones demandadas por los sectores populares (Thwaites Rey, 2010). La depreciación del debate legislativo y el vaciamiento en los partidos de todo contenido programático y hasta doctrinario, provocaron en la sociedad la

¹ La sociedad valoró, en primera instancia, la estabilidad macroeconómica lograda a través de la instrumentación del programa neoliberal. En el corto plazo, esto le otorgó a los ejecutores de esa política altos niveles de popularidad, como fueron los casos, por ejemplo, de Carlos Menem (Argentina) o Alberto Fujimori (Perú).



percepción de que las formas de representación institucional y la acción política-democrática clásicas carecían de sentido, hecho que, como se verá más adelante, proyectó sus consecuencias hasta la actualidad.

El neoliberalismo fue exitoso a la hora de consolidarse como fuerza ideológica dominante en las élites dirigentes, pero, como señala Kay (1998:111), “demostró ser incapaz de resolver los problemas endémicos de vulnerabilidad ante las fuerzas externas, exclusión social y pobreza, agravando más bien algunos de ellos”. El fracaso en este terreno abrió paso a una nueva etapa, donde el Estado y la política volvieron a tomar un protagonismo central, aunque en un contexto muy distinto al que enfrentó en los prósperos años del viejo Estado de Bienestar.

2. El nuevo Estado latinoamericano y la problemática institucional

La orientación asumida por varios gobiernos de la región durante la primera década del nuevo siglo dejó atrás los modelos que reconocen a los mercados como la mejor forma de asignar recursos. El nuevo rumbo implica la subordinación de los mercados a la política y la reconstrucción del tejido social, decisión que supone muchos desafíos.

De todas maneras, el escenario político que muestra la mayoría de los países de la región no es monolítico, sino con matices que van desde la centroizquierda o izquierda moderada hasta la izquierda con perfil personalista y alta concentración de poder, de tal forma que sus acciones, estilos y conductas pueden ser caracterizados como prácticas populistas desde determinada perspectiva politológica. Según estos rasgos, es posible distinguir entre las experiencias de países como Brasil, Uruguay o el Chile de la Concertación y las que se observan en Venezuela, Bolivia o Ecuador, mientras Argentina se sitúa a medio camino de ambos grupos.

Los modelos teóricos que hacen foco en la realidad latinoamericana deben considerar que el punto de partida de las democracias de la región es muy diferente al del resto de los países occidentales, donde existe larga tradición de Estados liberales con reconocimiento de los derechos civiles. La historia de la joven América Latina carga con experiencias fuertemente autoritarias, en las que el respeto de esos derechos estuvo ausente durante prolongados periodos.

Es evidente que mirar hacia dentro mismo de la región es la clave para encontrar la respuesta

sobre las verdaderas potencialidades y limitaciones que asoman en el horizonte. En principio, la construcción de un Estado de Bienestar replegado sobre lo nacional o regional no parece un modelo aconsejable, porque eso supone un desconocimiento de los profundos cambios producidos en los ámbitos político, económico, social y cultural e implica la vuelta a sociedades y economías cerradas o semicerradas. Tampoco es la panacea un Estado dedicado exclusivamente a intervenir para devolver la confianza social en el funcionamiento del mercado, porque esto implica centrar a la sociedad en parámetros estrictamente mercantilistas (La Serna, 2010).

El desafío es la construcción de un Estado fuerte y capaz de afrontar eficazmente los riesgos y desafíos del mundo globalizado sin incurrir en excesos tales como la exacerbación del paternalismo, la discrecionalidad o arbitrariedad de las decisiones de gobierno, el establecimiento de una justicia condicionada o dependiente del poder político, las discontinuidades en el sistema legal y la persistencia de altos niveles de corrupción. Este cuadro abre paso, en situaciones extremas, a la restricción de derechos como la libertad de expresión y el establecimiento de mecanismos para obturar la alternancia democrática.

Alain Rouquié (2011) interpreta que el límite de las democracias latinoamericanas está dado por el sesgo autoritario proyectado en su cultura política por los prolongados periodos autoritarios vividos a la largo del siglo XX, fenómeno motorizado por un “liberalismo elitista” que tendió a menoscabar reiteradamente las prácticas electorales.

El historiador francés, especialista en la historia política latinoamericana, entiende que, en el periodo de restauración democrática actual, el principio de mayoría abre camino a la tentación plebiscitaria y al régimen hegemónico, lo que significa que “el poder electo, en ciertas condiciones de desborde del sistema de conciliación pluralista, puede ser llevado a librarse de las reglas estrictas de la democracia liberal, precisamente cuando extrae su legitimidad de las urnas” (Rouquié, 2011:15-17).

El fortalecimiento de las instituciones republicanas no debería ser minimizado, sino asumido como un factor decisivo en la implementación de cualquier programa de acción política. Del grado de valoración que sobre este aspecto haga la dirigencia que controla el aparato estatal dependerá la consolidación definitiva de un sistema de gobierno que

garantice el respeto del pluralismo ciudadano, la estabilidad política con desarrollo económico y la genuina justicia social.

Un aspecto importante que debe tenerse en cuenta para evaluar la actual configuración de la cultura política e institucional latinoamericana está relacionado con las consecuencias que las políticas neoliberales tuvieron en la percepción de la realidad por parte de la población. En la mayoría de los casos, las recetas del Consenso de Washington coincidieron con los procesos de democratización, lo que llevó a muchos ciudadanos a identificar democracia con modelo neoliberal y sus impopulares medidas.

La búsqueda de respuestas a las deficiencias institucionales encuentra en el neoinstitucionalismo una valiosa fuente de inspiración. Esta corriente de pensamiento plantea que, pese a los procesos electorales ininterrumpidos que disfrutaron las sociedades latinoamericanas, las instituciones políticas se caracterizan por la adopción de decisiones y la asignación de recursos públicos según la voluntad de grupos o coaliciones que lo utilizan en su exclusivo beneficio e impiden la participación e integración de grandes masas de excluidos (Prats, 1998).

El uso discrecional del aparato estatal engendra prácticas clientelares que tienen fuerte influencia dentro de la sociedad. Desde la perspectiva neoinstitucional, Barreda destaca que esas son instituciones o reglas políticas informales “que no sólo expresan las condiciones de desigualdad existentes, sino que contribuyen a reforzarlas, en la medida en que incentivan una asignación particularista de bienes y servicios públicos en detrimento del interés general” (2005:74).

Según el neoinstitucionalismo, el origen histórico de las debilidades reflejadas por el entramado institucional latinoamericano se encuentra en la falta de preocupación para construir una fuerte estructura de gobierno durante los procesos de emancipación, en los que importaba más quien era el ganador de las guerras internas. La perpetuación de la “tradicción centralizada y burocrática de la herencia hispano-portuguesa” dio origen a la idea de “pauta de dependencia” o *path dependence*, hipótesis con la que Douglass North, uno de los principales referentes de esta corriente de pensamiento, busca explicar las

diferencias económico-sociales observables entre Inglaterra-Estados Unidos, por un lado, y España-Portugal-América Latina, por otro².

Un cuestionamiento frecuente hacia el neoinstitucionalismo apunta a su justificación de la intervención estatal sólo cuando se trata de garantizar que la economía de mercado funcione. En una síntesis de esa mirada crítica, Valdivieso Canal (2004:133-134) plantea que dicho paradigma teórico “reduce el papel del poder político y de los arreglos institucionales de todo tipo a las funciones económicas de disminuir la incertidumbre y proporcionar la estabilidad legal necesaria para las inversiones de largo plazo”.

Es importante señalar que las preocupaciones sobre las deficiencias institucionales no son un patrimonio exclusivo del neoinstitucionalismo. Desde una perspectiva neomarxista, Alvaro García Linera, que acompaña desde la vicepresidencia a Evo Morales y es el principal estratega del gobierno boliviano, señala que la eliminación de las estrategias patrimonialistas de ocupación de espacios públicos para uso personal o grupal es una tarea política de primera magnitud y de enorme dificultad, ya que esos vicios están presentes tanto en los sectores dominantes como en las prácticas plebeyas (2007, c.p. Thwaites Rey, 2010)³.

En principio, la debilidad institucional no puede resolverse simplemente trasplantando las instituciones de los países desarrollados en los países de la región (hecho que reconocen los neoinstitucionalistas). La organización político-jurídica en gran parte de Latinoamérica viene importando desde la época de las independencias nacionales el modelo de instituciones liberales del Norte pero, según lo descrito con anterioridad, los mecanismos de garantía de cumplimiento de las reglas institucionales, las formas de aplicación, las normas informales vigentes y los modelos subjetivos de los actores son diferentes (Prats, 1998).

En muchos casos, la experiencia latinoamericana remite al concepto de “democracia vacía”, explicada en términos de Carlos La Serna como “una democracia representativa donde no se tematizan los problemas sociales, que no asume una cuota de responsabilidad por lo público, sino privilegiadamente por la reproducción de su

² Esta hipótesis sobre la debilidad institucional latinoamericana considera que, mientras en Estados Unidos evolucionó un marco institucional que permite el intercambio “impersonal” y complejo necesario para la estabilidad política y la captura de las ganancias procedentes de la tecnología moderna, en América Latina las relaciones personales son todavía la clave de gran parte del intercambio económico y político. Este fenómeno es interpretado como la consecuencia de la inestabilidad y la falta de aprovechamiento de los recursos disponibles en la región (Prats, 1998).

³ El desafío planteado por García Linera es, como lo explica Thwaites Rey (2010:38), “lograr la participación activa y consciente de la más amplia pluralidad de intereses y perspectivas a la par de promover el sentido de lo público, construir capacidades institucionales de gestionar lo común, priorizar lo general por sobre lo particular, lo que exige grandes esfuerzos políticos y militantes”.



dirigencia" (2010:78). El dato alentador es que, más allá de las crisis recurrentes, parece estar desechado definitivamente el recurso de los golpes de Estado, porque al margen de sus deficiencias, la democracia demostró ser un espacio suficientemente apto para seguir canalizando las expectativas de transformación social.

La Serna señala que "la existencia de derechos constitucionales y subconstitucionales deja de constituir letra muerta no por acción de las organizaciones político-partidarias, sino por la incidencia de la acción colectiva" (2010:78-79). Una de las manifestaciones de este fenómeno ocurre cuando la pérdida de confianza en el sistema político induce el desarrollo de movimientos que democratizan la vida social fuera del entramado institucional tradicional, encarnado, por ejemplo, en las organizaciones partidarias.

Las nuevas formas de organización y lucha en el marco de la crisis de representación política responden, en parte, a una nueva estructura socioeconómica surgida a causa de la desindustrialización y la pérdida de derechos colectivos. Mientras en las décadas pasadas la mayoría de las luchas remitían al espacio laboral predominantemente fabril como ámbito cohesionador e identitario, las nuevas modalidades de protesta social se anclaron en prácticas de tipo territorial (Ouviña 2004, c.p. Thwaites Rey, 2010). Los principales ejes de reivindicación de los sectores populares pasan en la actualidad por necesidades elementales y derechos básicos.

Pero en esos fenómenos de movilización de sectores desencantados por el vacío político de las instituciones tradicionales anida justamente la posibilidad de que surjan gobiernos personalistas o liderazgos carismáticos dispuestos a brindarles contención desde el Estado, apoyados en la concentración de poder y una débil o nula articulación institucional en la toma de decisiones, con el serio riesgo del autoritarismo y la radicalización de determinados sectores de la sociedad. La injusta concentración del ingreso hace que se desarrolle lo que Luiz Bresser Pereira (2007b) denomina "nacional-desarrollismo populista", que crea empatía con los sectores populares pero no resulta eficaz para resolver estructuralmente el problema de la pobreza y la desigualdad social.

Para evitar esas derivaciones en el sistema de gobierno democrático es valiosa la idea de La Serna⁴ (2010) en torno a un Estado que asuma

una "regulación pública éticamente responsable", como única manera para que la retórica de los derechos republicanos deje de ser una práctica formal y pueda ampliar realmente su alcance social. A partir de la genuina interacción entre las dimensiones social y política es posible la construcción de una verdadera sociedad solidaria, una idea que no debe abandonarse pese a la actual inexistencia de una alternativa global al capitalismo.

Como punto vital para la configuración de un Estado social eficiente aparece el diseño de la estructura burocrática, alejada con el tiempo del ideal weberiano de organización racional-legal "meritocrática". La discusión se centra en el rol que la administración pública debe cumplir en los procesos políticos.

Bresser Pereira (1998:540-541) cree que "el ideal de un burócrata estatal puramente técnico no tiene sentido, de la misma forma que no tiene sentido atribuirle el papel de garantizar la racionalidad de la administración pública -y, más en general, del gobierno-, continuamente amenazada por los políticos". La alternativa es una burocracia autónoma, profesional y relativamente neutra pero capaz de interactuar con los políticos y la sociedad en la generación de políticas públicas ajenas a prácticas clientelares. Ese tipo de burocracia, inmersa en la estructura social mediante vínculos directos, formales e informales, con distintos actores de la sociedad civil, es la base de una administración sensible, con respuestas más eficaces y objetivos transformadores, ajustada a la idea de "autonomía inserta o enraizada" planteada por Peter Evans (Bresser Pereira, 1998).

Un ejemplo emparentado con la idea de Evans son las denominadas "misiones" instrumentadas en Venezuela, cuyo objetivo es la promoción de procesos organizativos comunitarios para que el Estado pueda llegar con mayor eficacia a los sectores más postergados de la sociedad. El sociólogo venezolano Edgardo Lander (2007, c.p. Thwaites Rey, 2010) considera que la fortaleza de estas nuevas formas de organización de la administración pública reside en el bajo nivel de burocratización, lo que le permite al Estado llegar en forma más rápida y directa a los beneficiarios finales, aunque el limitado grado de institucionalidad y la superposición con las estructuras burocráticas tradicionales son a su vez el origen de su debilidad.

La baja institucionalidad de estos programas

⁴ Carlos La Serna se desempeñó como director ejecutivo del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública de la Universidad Nacional de Córdoba, organismo miembro de la Sociedad Argentina de Análisis Político (IIFAP/SAAP).

comunitarios venezolanos se expresa frecuentemente “en la ausencia de procedimientos claros o normas administrativas de gestión de los recursos que hagan posible la contraloría social para limitar el clientelismo y la corrupción, que son denunciados una y otra vez por las propias organizaciones populares” (Lander, 2007, c.p. Thwaites Rey 2010:39). Relacionado totalmente a esa falencia aparece el limitado potencial democratizador de las misiones a raíz de su evidente vinculación con los intereses del gobierno, lo que inhibe la alteración real en las asimetrías entre la representación social y política.

Además de la buena voluntad de los dirigentes y el potencial transformador de los movimientos sociales, es evidente que para erradicar la arbitrariedad y el patrimonialismo del poder estatal se requiere la modificación efectiva de la relación asimétrica de lealtad que la burocracia tiene con la dirigencia política, cuyo resultado es la forma de intermediación clientelar. Según Bresser Pereira (1998), el fortalecimiento de los procesos democráticos supone instituciones políticas que intermedien adecuadamente los intereses dentro del Estado y la sociedad civil, el establecimiento de mecanismos de responsabilización (*accountability*) de los políticos y burócratas ante la sociedad, la capacidad de la sociedad de limitar sus demandas y del gobierno de atender aquellas finalmente mantenidas y la existencia de un “contrato social básico” que garantice la gobernabilidad y legitimidad.

3. Latinoamérica frente a la irresuelta problemática de la desigualdad social

Las desigualdades que provoca el Estado liberal en el marco del sistema capitalista constituyen el gran dilema que inspiró las ideas keynesianas y socialdemócratas. En Latinoamérica, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la teoría de la dependencia fueron las principales encargadas de alimentar los debates sobre esta cuestión. Las ideas triunfantes del neoliberalismo contemporáneo, lejos de resolver esos fenómenos, contribuyeron además a su agravamiento.

El giro a la izquierda de la mayoría de gobiernos latinoamericanos expresa la necesidad de que el Estado retome la iniciativa, como respuesta a la creciente movilización social a través de canales no tradicionales en busca de hacer notar su voz desde la periferia del sistema. Pese a la recuperación económica de la última década, aún no se logró resolver la profundidad

de la crisis social latinoamericana, enraizada histórica y estructuralmente en el corazón de las relaciones Estado-sociedad.

El mecanismo que motoriza la desigualdad social capitalista fue explicado hace varias décadas atrás, con meridiana claridad, por un hombre fundamental de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el prestigioso economista Raúl Prebisch (1986:183): “La dinámica de acumulación se basa en más acumulación y riqueza para los grupos favorecidos mientras se acrecientan las necesidades insatisfechas no sólo en los estratos inferiores sino también en los estratos medios”.

La desigualdad, la heterogeneidad estructural y la conflictividad social tienen como caja de resonancia el ámbito de la educación, el empleo, el ingreso, las condiciones sociodemográficas y los espacios territoriales. La pobreza, que es la manifestación fundamental de la desigualdad social, supone la falta de ingresos para satisfacer adecuadamente las necesidades materiales más elementales por “ausencia de educación, destrezas, actitudes, herramientas, oportunidades o activos suficientes para generar ingresos y acumular” (Ziccardi, 2005:96). Pero la pobreza también está reflejada en las dificultades de organización para insertarse, por medios propios, en los espacios de poder, lo que facilita la manipulación por parte de las élites políticas.

La pobreza no alcanza solamente a los excluidos del sistema productivo o a los que reflejan inserción en condiciones precarias, porque los bajos ingresos de importantes sectores de trabajadores asalariados “en blanco” (que incluyen a empleados públicos y trabajadores de empresas privadas medianas y grandes) provocan un serio deterioro en los niveles de vida. Si bien en la última década distintos indicadores reflejan un crecimiento económico extraordinario, que aumentó los niveles de ocupación y de salario en los sectores obreros y posibilitó una mejora en los ingresos de muchas familias pobres, la crisis capitalista mundial de los últimos años pone nuevamente en riesgo el avance en la reducción de la pobreza y la desigualdad (Puryear y Jewers, 2009).

Sin duda una de las peores consecuencias de la desigualdad y la marginación está en el acrecentamiento de la violencia y la inseguridad urbanas. Si las estrategias estatales se agotan en medidas legales-policiales de tipo represivo y no se atacan sus orígenes estructurales, están dadas las condiciones para que persistan tales flagelos.

En escenarios como el descripto, la



construcción de un nuevo Estado orientado al desarrollo económico debería alejarse de las conductas caracterizadas como populistas. Si la respuesta a las demandas sociales parte del modelo keynesiano, es indispensable recordar que, pese a la importancia asignada por Keynes a la demanda agregada y su legitimación del déficit fiscal para restablecer el pleno empleo, su idea no fue alentar la ejecución de déficits crónicos. El aumento exponencial del gasto público y la ampliación de sistemas meramente asistencialistas para corregir la desigual distribución del ingreso, no parecen arrojar resultados eficaces para atacar las causas estructurales que dificultan las transformaciones sociales profundas.

En alusión al caso de un país como Argentina, Ferrer (2008) recomienda el abandono por parte del Estado de normas que consolidaron la concentración de la riqueza y el ingreso, produjeron discriminación de las pequeñas y medianas empresas y de las economías regionales y alentaron la disminución de la competitividad, mientras simultáneamente se acrecentaron la especulación, las rentas espurias, el despilfarro y el consumo suntuario. Terminar definitivamente con esa orientación, que se replica con distintos niveles de intensidad en el resto de Latinoamérica, es una alternativa indispensable para lograr los cambios estructurales requeridos por la sociedad.

4. Los Estados latinoamericanos y la globalización

La globalización no es un fenómeno nuevo ni reciente, aunque el proceso de integración económica mundial se aceleró y profundizó notablemente en las últimas décadas del siglo XX, cuando el capitalismo se consolidó como sistema mundial hegemónico. Este proceso no solo abarca transformaciones económicas en materia de producción, consumo, tecnología e ideas, sino también progresivos cambios estructurales y subjetivos de orden político, social, cultural y ambiental.

Ferrer (2008) explica que los orígenes de la globalización “se remontan a la época de la Conquista, en pleno siglo XVI”. A su juicio, la trayectoria del desarrollo económico de los países, sus problemas actuales y perspectivas futuras “son el resultado de la resolución del contrapunto realidad interna-contexto mundial”, por lo que los fenómenos globales afectan tanto a los países “rezagados” como a los avanzados. Dos ejemplos de esa situación son la declinación de Gran Bretaña en las últimas décadas del siglo

XIX y la pérdida de participación de Estados Unidos en algunas industrias de la frontera tecnológica durante las últimas décadas, al no resolver adecuadamente su hegemonía en el orden global frente al dinamismo de sus competidores a la hora de adoptar nuevas formas organizativas de la producción.

Según la interpretación de Ferrer, en cada periodo de la globalización el fenómeno se verificó con un acercamiento de los países exitosos hacia el líder, al que en algunos casos superaron, formándose así el núcleo central y hegemónico del sistema internacional, mientras los países rezagados conformaron la periferia atrasada y subordinada del orden global. La asimetría entre países desarrollados y atrasados se materializa a través de las diferencias en distintas variables del desarrollo económico y social, como el ingreso *per cápita* y el mayor o menor grado de autonomía para resolver cuestiones críticas como el financiamiento de las transacciones internacionales, la transferencia de tecnología y el trato de las inversiones privadas directas.

La heterogeneidad de las economías se da tanto en el plano externo como interno. Así como la incorporación de los países a la economía-mundo se establece desde puntos de partida desiguales, al no tener todos las mismas condiciones ni las mismas posibilidades de desplegar las estrategias adecuadas para enfrentar la competencia global, algo similar ocurre con relación a los sectores económicos y sociales y las diversas regiones dentro de cada país con distintas capacidades de respuesta (dependiendo muchas veces del rol jugado por el propio Estado).

Para Prebisch (1986) la dependencia periférica es una manifestación de la economía de los centros, lo que significa que su poder y la importante influencia de sus ideologías tienen como base la superioridad económica y tecnológica y la necesidad de la periferia de contrarrestar la tendencia al desequilibrio exterior. Esta antigua interpretación sobre la integración asimétrica de la economía mundial, formulada desde la perspectiva estructuralista latinoamericana, quedó ampliamente ratificada con la profundización de la división económica y la brecha en materia de ingresos que se verificó hacia finales del siglo XX, como consecuencia de la deuda y del ajuste. Tal situación se diferenció largamente del proceso de convergencia pronosticada por el pensamiento neoclásico.

La absoluta subordinación de las economías domésticas a las exigencias de la economía

globalizada facilitó la circulación global del capital, tanto en su forma productiva como financiera. Esto trajo como consecuencia el incremento de la productividad y la competitividad diferenciada, es decir, países que tuvieron éxito y otros que no pudieron lograr los mismos resultados. La lógica de acumulación global se tradujo en una pérdida de relevancia de la mayoría de los países latinoamericanos periféricos en el mercado mundial, lo que allanó la posibilidad de imposición del Consenso de Washington por parte de los organismos internacionales de crédito. La etapa neoliberal supuso la más fenomenal transferencia de recursos desde los sectores populares a los segmentos más ricos y concentrados de la población mundial.

Los lazos existentes entre los intereses dominantes externos e internos son la causa de que estos últimos descarten cualquier clase de estrategias propias y diferenciadas de inserción en el mercado mundial, al limitarse a “viabilizar la expresión del capital global en el territorio nacional, como socios menores que, además, anhelan ser parte de ese núcleo central que les es territorialmente negado” (Twaittes Rey, 2010:27-28). Esta conducta explica las causas por las que las fuerzas de la globalización están en condiciones de restringir significativamente las posibilidades de que los Estados de la región instrumenten políticas propias de desarrollo.

En lo que va del nuevo siglo, los Estados de América Latina continúan propensos a las presiones de los mercados mundiales pero, simultáneamente, los procesos reforzadores de la globalización y liberalización produjeron nuevas oportunidades de exportación para las economías regionales y un mayor flujo de inversiones foráneas. Este fenómeno logró que en algunos países latinoamericanos las exportaciones hayan provocado un nuevo dinamismo a las economías nacionales durante las décadas en curso, hecho que también les sirvió para reforzar su atención en torno a las políticas estatales y redefinir el poder de sus mercados internos, en una posición de mayor fortaleza frente a los organismos internacionales de crédito y las inversiones externas.

Cabe recordar que el fenómeno de sobreproducción y sobreacumulación por menor capacidad de consumo de las clases populares, con la consiguiente erosión de las tasas de beneficio empresarial, originó una crisis

sistémica del capitalismo que actualmente golpea con más fuerza a los países centrales. La mayoría de países de la Unión Europea experimentaron un importante aumento del desempleo en las últimas tres décadas y un descenso muy marcado de la renta nacional, tal como ocurrió en Latinoamérica. Para paliar la deficiencia por el lado de la demanda, los centros del poder financiero instrumentaron una expansión del crédito sin sustento efectivo en la economía real, lo que originó una burbuja gigantesca, cuyo estallido acercó al sistema capitalista a un nuevo escenario de colapso.

Como se ve, la globalización plantea desafíos y oportunidades. La necesidad de rebelarse contra la visión funcional a los intereses de los países centrales, la posibilidad de transformar la realidad para establecer una relación simétrica no subordinada con los centros de poder mundial y la incorporación del conocimiento en la actividad económica y social para el desarrollo, son viejos mensajes de Prebisch que conservan plena vigencia en la actualidad (Ferrer, 2010). Sólo es necesario discutir una estrategia adecuada de desarrollo para que Latinoamérica enfrente exitosamente el desafío.

5. Hacia una estrategia económica para el desarrollo

En el debate sobre las políticas de desarrollo que pueden ser impulsadas desde el Estado en el actual contexto latinoamericano, el “tercer discurso del nuevo desarrollismo” ocupa un lugar central. El economista brasileño Bresser⁵ Pereira es uno de los principales impulsores de esta estrategia a nivel regional, con la anuencia de economistas cepalinos como Aldo Ferrer, Osvaldo Sunkel, Ricardo French Davis o Roberto Frenkel. Esta alternativa, cuyos rasgos centrales se esbozarán en los próximos párrafos, aparece como opción viable para generar un desarrollo sostenido en la región, si se manejan adecuadamente los instrumentos macroeconómicos involucrados.

Bresser Pereira (2007a) ubica al tercer discurso del nuevo desarrollismo entre el “discurso populista burocrático de izquierda” y el “discurso de la ortodoxia convencional de tipo dominante, imperial y globalizante”. Al igual que el viejo desarrollismo está basado principalmente en la macroeconomía keynesiana, pero a diferencia del anterior modelo, el nuevo desarrollismo se

5 Luiz Bresser Pereira es un abogado, economista y cientista político que se desempeñó como ministro de Hacienda del presidente Jose Sarney (1987), ministro de Administración Federal y Reforma del Estado del primer gobierno de Fernando Enrique Cardoso (1995-1999) y ministro de Ciencia y Tecnología durante la segunda gestión (1999-2003).



orienta hacia las exportaciones y rechaza el proteccionismo, reconoce un rol significativo del sector privado en la generación de inversiones y apuesta al equilibrio fiscal y la estabilidad.

El nuevo desarrollismo se reconoce heredero de la vieja tradición estructuralista latinoamericana y, simultáneamente, refleja una fuerte influencia del pensamiento neoinstitucionalista. Este último, en algunos ámbitos académicos, carga con la sospecha de ser un subprograma de la corriente neoclásica, aunque el neodesarrollismo enfatiza en su discurso el rol significativo que debe tener el aparato estatal, depositando en el ahorro nacional las expectativas de crecimiento y desarrollo, mientras la flexibilidad del mercado de trabajo es concebida con adecuados mecanismos de protección.

La ideología nacionalista-liberal, social y republicana (Bresser Pereira, 2007a) constituye la base de las reformas institucionales propuestas para el fortalecimiento tanto del mercado como del Estado. Este último debe ser eficiente y contar con instituciones dotadas de legitimidad, que sirvan genuinamente como instrumento social.

La importancia que se le asigna al aparato estatal reside en su carácter estratégico, lo que constituye el principal fundamento para que sea fuerte, sólido y con capacidad de acción. Ferrer señala que la discusión no debe pasar por el tamaño del Estado, “que puede y debería ser lo más chico posible, compatible con el desempeño de sus funciones de catalizador de las alianzas entre las fuerzas sociales para el desarrollo sostenible” (2008:121).

El estímulo para la fortaleza estatal implica el equilibrio de las finanzas públicas y un reducido endeudamiento a largo plazo, lo que evitaría lo que el nuevo desarrollismo considera el peor escenario: que el Estado quede en manos de sus acreedores. La base de esta afirmación es que “los acreedores externos son peligrosos porque en cualquier momento pueden retirar sus capitales del país, mientras que los acreedores internos, transformados en rentistas y apoyados en el sistema financiero, pueden imponer al país políticas económicas desastrosas” (Bresser Pereira, 2007b:119).

La consolidación de los equilibrios macroeconómicos debe dar como resultado una relación con los organismos financieros basada en la cooperación y el respeto del derecho a la autodeterminación, tendiendo a que los países dejen de depender de asistencia externa en forma permanente. Las políticas activas para el

desarrollo de la industria y otras áreas de la producción de bienes y servicios, la investigación y el desarrollo tecnológico y el refuerzo de la competitividad internacional no pueden resignarse pese al cumplimiento de los compromisos internacionales (Ferrer, 2008).

En la estrategia del nuevo desarrollismo las estructuras sociales y las instituciones son fundamentales: la complejidad y dinámica social requiere la constante reglamentación de las actividades económicas y del mercado (Bresser Pereira, 2007b). En ese mismo sentido, el argentino Ferrer (2008:120) cree que “la formación de un sistema de amplias bases sociales movilizadoras de la iniciativa individual y del espíritu de empresa requiere la activa presencia pública”. Esto implica un Estado capaz de proporcionar los marcos regulatorios y los incentivos necesarios.

La solidez fiscal, administrativa y política del Estado es considerada una condición esencial para competir internacionalmente en el marco de la globalización. Es indispensable que los empresarios productivos, los trabajadores, los técnicos del gobierno y las clases medias profesionales encaren un gran acuerdo nacional que asuma la globalización como una intensa competencia entre Estados nacionales a través de sus empresas. La política de comercio exterior debe hacer hincapié en el fomento de las exportaciones y los sectores económicos con alto valor agregado *per cápita* orientado a la generación de bienes intensivos en tecnología y conocimiento (Ferrer 2008).

6. El rol clave de la sociedad civil

Una nueva estrategia para el desarrollo económico de Latinoamérica no puede desatender, por supuesto, la reactualizada discusión entre democracia formal y real, que tiene como marco la pérdida de credibilidad de las instituciones democráticas a causa no sólo de la ineficacia sino también de la corrupción, lo que se traduce en el incremento de la desconfianza respecto a los mecanismos clásicos de participación y representación política. Además, la reproducción de altos niveles de desigualdades económicas y sociales y la radicalización de los procesos de exclusión y marginalidad social dejan en evidencia, como ya se explicó, las fuertes limitaciones de la democracia para evitar esos flagelos.

Ante las crecientes dificultades de los gobiernos latinoamericanos para reaccionar ante problemáticas cada vez más complejas y dinámicas, además de una ciudadanía “cada vez

más reflexiva y crítica, que pone en tela de juicio la legitimidad de las intervenciones públicas” (Cano Blandón, 2008:152), se articuló desde el Estado una nueva forma de relación con la sociedad civil, cuyo protagonismo creció en medio de la crisis. Esto abre para los ciudadanos vías de interacción con el Estado que van más allá de la simple participación en procesos electorales.

La nueva forma de relación Estado-sociedad civil implica involucrar a distintos actores sociales en la gestión de los asuntos públicos, idea que se conoce como “gobernanza” (*governance*), una estrategia política para que el Estado redefina sus funciones con el fin de asegurar la gobernabilidad y el apoyo social sin incurrir en la coerción (Cano Blandón, 2008). La participación de factores y sujetos no gubernamentales en las políticas públicas significa una mayor horizontalidad y la formación de redes que legitimen las acciones de gobierno.

Distintos autores coinciden en que la gobernanza busca subsanar la falta de información y de competencia reflejada por los representantes políticos y la propia burocracia para implementar una política pública, situación que hace cada vez más indispensable la participación de actores sociales. Con la intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos se entiende al gobierno “como un proceso y no como un sujeto directivo” (Cano Blandón, 2008:147), en tanto que la sociedad deja de ser un sujeto pasivo de las políticas de Estado.

La participación de la sociedad civil en las políticas instrumentadas desde el Estado contempla distintas etapas. El modelo descrito por Leiras (2007) resume con claridad ese proceso: constitución de la agenda pública (producción y difusión de información, a los efectos de reducir la asimetría entre ciudadanos y funcionarios); decisión (aporte de innovaciones durante el proceso de diseño de las políticas públicas y monitoreo de las negociaciones intragubernamentales), implementación (presencia activa de los actores sociales en la administración de los recursos y la ejecución), monitoreo y evaluación (lo que incluye resolver problemas de credibilidad y la imposición de costos electorales si no se cumplen los compromisos asumidos).

La intervención ciudadana genera la expectativa de mejorar las posibilidades de lucha contra la corrupción, fenómeno que más allá de cualquier orientación que pueda asumir una política pública o de la tendencia ideológica de los gobiernos, debe ser enfrentado, en

definitiva, como el más serio obstáculo para el desarrollo económico y el principal impedimento para resolver la desigualdad social. Sin embargo, cuando se analizan experiencias prácticas se observan algunas deficiencias con relación a los actores sociales que efectivamente participan en los procesos, así como limitaciones en los alcances reales que pueden tener estas iniciativas.

Tal como plantea Cunill Grau (1995), más allá de la apertura que suponen las etapas de constitución de la agenda pública y de decisión (donde se negocian y acuerdan los principios de las políticas estatales), cuando la participación de la sociedad civil alcanza formas orgánicas de institucionalización, se verifica una inelasticidad para incorporar actores no tradicionales, porque los gobiernos tienden a motorizar un acceso diferencial de los distintos sectores que son funcionales a sus intereses. Esto trae como resultado un mayor espacio de representación para sectores afines al gobierno en desmedro de los sectores con posición más confrontativa.

En el campo de las políticas sociales, se pueden citar dos ejemplos paradigmáticos que muestran las dificultades para democratizar y hacer más eficiente la gestión de políticas públicas cuando se produce la articulación del Estado y la sociedad civil: la experiencia de los programas comunitarios instrumentados en Venezuela con el nombre de misiones, que ya fue analizada, y la Red Federal de Políticas Sociales creada durante los últimos años en Argentina para instrumentar programas sociales a través de espacios de concertación entre la nación, las provincias, los municipios y distintos sectores de la sociedad civil (los Consejos Consultivos). En ambos casos se puede aplicar la advertencia de Cunill Grau respecto a la gestación de una “nueva forma de corporativismo”, a partir de “la monopolización del proceso político por grupos que representan intereses organizados de carácter sectorial y que atentan contra un arreglo pluralista en la formación de las políticas públicas, en función de su capacidad de control de determinadas fuerzas políticas” (1995:9).

Con relación a las limitaciones advertidas en torno al alcance de las experiencias de incorporación de distintos sectores sociales en las políticas públicas, la mayoría de los análisis sobre esta cuestión coinciden en que los ámbitos locales o los sistemas políticos de menor escala tienen mejores potencialidades para alentar un mayor y más abierto nivel de participación. Ampliar la cobertura y formular políticas públicas a mayor escala obliga a resolver el



problema de la relación monológica que establece el Estado con los actores sociales a ese nivel, donde además se necesitan estrategias que remedien las dificultades para garantizar eficacia, efectividad y sustentabilidad.

7. A modo de conclusión

Las ideas en torno a la nueva configuración del Estado latinoamericano se encuentran por estos años en pleno proceso de debate y ejecución. La consolidación de un determinado modelo estatal no debe excluir eventuales replanteos, impulsados por la complejidad de las problemáticas enfrentadas, hecho que además induce a romper los cerrados dogmatismos teóricos, sin que esto deba conducir de ninguna manera al pragmatismo vacío y exacerbado.

El contraste y la complementación del viejo estructuralismo económico latinoamericano, el nuevo desarrollismo y el neoinstitucionalismo, permiten establecer un modelo de discusión sobre los límites y las potencialidades del Estado democrático en las actuales condiciones políticas, económicas y sociales de la región. Este aporte a la discusión académica se formula desde la convicción de que no se puede atribuir validez universal a una determinada corriente, porque toda formulación teórica tiene que ser entendida como una hipótesis conjetural sometida a interrogación y confrontación a través de procesos investigativos permanentes.

El papel del Estado frente a las transformaciones progresivas que impone la modernidad globalizadora sin dudas abre paso a múltiples alternativas. Pero la exploración permanente de modelos orientados a dar respuesta a esa preocupación siempre debe tender a la elaboración de estrategias para construir una sociedad más justa e igualitaria, un objetivo que aún no se termina de resolver pero que no tiene que ser asumido como una utopía. El rol activo de los actores sociales, más allá de las dificultades que se observan, debe ser permanentemente estimulado, si se pretende garantizar la construcción de una democracia cada vez más sólida.

8. Fuentes

Barreda, Mikel (2005, febrero). "Logros y frustraciones tras dos décadas de democratización en América Latina". *Perspectiva*, N° 6, pp. 72-75.

Bresser Pereyra, Luiz (2007a). "El nuevo desarrollismo y la ortodoxia convencional". *Economía Unam*, N° 10, pp. 7-29.

Bresser Pereyra, Luiz (2007b, julio-agosto). "Estado y mercado en el nuevo desarrollismo". *Nueva Sociedad*, N° 210, pp. 110-125.

Bresser Pereyra, Luiz (1998, julio-setiembre). "La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control". *Desarrollo Económico*, Vol. 38, N° 150, pp. 517-550.

Cano Blandón, Luisa Fernanda (2008, julio-diciembre). "La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza". *Estudios Políticos*, N° 33, pp. 147-177.

Cunill Grau, Nuria (1995, julio). La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos. *Reforma y Democracia*, N° 4, pp. 25-58.

Ferrer, Aldo (2008). *El capitalismo argentino*, 2° ed., Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Ferrer, Aldo (2010, agosto). "Raúl Prebisch y el dilema del desarrollo en el mundo global". *Revista Cepal*, N° 101, pp. 7-15.

Kay, Cristóbal (1998, noviembre-diciembre). "Estructuralismo y teoría de la dependencia en el periodo neoliberal. Una perspectiva latinoamericana". *Nueva Sociedad*, N° 158, pp. 100-119.

La Serna, Carlos (2010). "El Estado frente a las transformaciones sociales ¿Hacia una ética de la responsabilidad?". *Frente a la crisis ¿Qué hacer con el Estado?* Córdoba: Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública/Sociedad Argentina de Análisis Político (IIFAP/SAAP), pp. 67-84.

Leiras, Marcelo (2007). "La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas. Definiciones, explicaciones y evaluaciones de la literatura especializada, local e internacional". Acuña, Carlos y Vacchieri, Ariana (comps.). *La incidencia política de la sociedad civil*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Prats, Joan (1998). "Douglass North: la teoría económica neoinstitucionalista y el desarrollo latinoamericano". *Documento de Trabajo*. PNUD Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad.

Prebisch, Raúl (1986). *La crisis del desarrollo argentino. De la frustración al crecimiento vigoroso*. Buenos Aires: El Ateneo.

Puryear, Jeffrey y Jewers, Mariellen Malloy (2009). "Pobreza y desigualdad en América Latina". *The Inter-American Dialogue*. Disponible en <http://www.thedialogue.org/>

Rouquie, Alain (2011). *A la sombra de las dictaduras*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Thwaites Rey, Mabel (2010, abril). “Después de la globalización neoliberal ¿Qué Estado en América Latina?”. *Colección OSAL/CLACSO*, Año XI, N° 27, pp. 20-40.

Valdivieso Canal, Susana (2004, junio). “Instituciones y Desarrollo. Una mirada crítica”. *Reflexión política*, año/vol. 06, N° 11, pp. 122-137.

Ziccardi, Alicia (2005). “Las ciudades y la cuestión social”. *Red N° 5 Urbal de la Unión Europea*, sede Municipalidad de Montevideo (Uruguay). Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/pobreza/ziccardi.pdf>