

DE LA DEMOCRACIA POLITICA A LA DEMOCRACIA ECONOMICA Y SOCIAL

Ec. Alberto Couriel

A.- La democracia en la región

1.- América Latina es una región con muchos componentes similares, pero también con una gran diversidad. La globalización le da algunas características similares en el funcionamiento económico, sin perjuicio de la diversidad, que proviene de su propia historia. En materia política es muy difícil generalizar. Cada país es un caso concreto y específico, con grandes diferencias en sus estructuras sociales, culturales y políticas.

En la década del 90 se afianza la democracia y más del 90% de la población latinoamericana vive bajo regímenes democráticos. Similar proporción lo hacía bajo regímenes dictatoriales en la década del 70 (Smith, 1992).

En muchos países de la región, la lucha por la democracia viene desde principios de siglo. La década del 80 fue caracterizada en América Latina como la década perdida, por el fuerte retroceso del producto por habitante, el incremento del desempleo abierto, de la informalidad, de la marginalidad y de la pobreza. Ello fue consecuencia, esencialmente, de la fuerte transferencia neta de recursos que la región se vio obligada a realizar en favor de los países desarrollados, por el pago de los servicios de la deuda externa. También influyó una fuerte pérdida de los términos de intercambio. Pero en lo político, la década del 80 fue también caracterizada como una década ganada para la democracia, por los cambios sustantivos que se dieron en la región durante este período.

Las últimas tres décadas marcan ondas de procesos democráticos en el mundo. En los setenta, aparecen casos en Europa, como Grecia, España y Portugal. En los ochenta hay avances democráticos en América Latina y en algunos países del Asia. En los noventa hay avances democráticos en Europa del Este.

2.- Pasadas las experiencias autoritarias y los procesos dictatoriales, hay un sentir generalizado de revalorización de la democracia, que se plantea como un fin en sí mismo, como un verdadero estilo de vida más que como un instrumento para alcanzar determinados objetivos, como ocurría en el pasado. La democracia es un tipo de régimen político que resuelve la forma de gobierno y la relación de la ciudadanía con el Estado, con gran relevancia de la libertad, la justicia y la participación ciudadana.

En la revalorización de la democracia influye enormemente la experiencia que sufrieron los pueblos de la región y especialmente los intelectuales (Lechner, 1990) cuya experiencia personal de prisiones y de exilios los llevó a recapacitar sobre las virtudes del sistema democrático. Se vive la democracia como un mecanismo de reafirmación de la libertad y de la dignidad humana.

Se revaloriza la democracia formal, política, que también podríamos considerar como una democracia minimalista, basada en el sufragio universal, la necesidad del pluripartidismo, la vigencia de un estado de derecho, la existencia de libertades básicas y la garantía del respeto a los derechos humanos. Esta es la vigencia de la democracia que se revaloriza, sin perjuicio de los requerimientos de democracia económica y social, que atienden a problemas de igualdad y equidad. La reafirmación de esta democracia formal y minimalista, significa la reivindicación de la política y de los políticos profesionales remunerados para cumplir funciones de representatividad e intermediación entre la sociedad y el Estado. La democracia se basa en el diálogo, en los acuerdos, en la negociación, en el respeto y reconocimiento de los sujetos sociales

entre sí, en el gobierno de las mayorías y el control de las minorías, y en el control social del conjunto de los ciudadanos. Todos estos elementos se habían perdido en los procesos dictatoriales.

3.- La vuelta a la democracia deriva de diversas causas, difíciles de generalizar por la diversidad de los casos concretos, entre las que destacan:

a) En general responde más a causales internas que a causales externas. Tiene más que ver con relaciones de poder dentro de cada país que con fenómenos provenientes del exterior. En los países donde antes de los procesos dictatoriales existía una cultura y una fuerte tradición democrática, la capacidad política para dialogar, negociar y efectuar transacciones jugó un papel muy importante.

En un contexto de influencia de EE.UU., en algunos países las presiones externas fueron relevantes, como el caso del aislamiento internacional del Chile de Pinochet. En otros, como los de Centro América y del Caribe, fueron significativas las presiones del gobierno de los EE.UU.

b) Un elemento relevante como causa de la transición a la democracia, lo constituye la crisis económica y los problemas derivados de la deuda externa a partir del año 1982. Este tema es importante sobre todo en los países con tradición y cultura democrática.

c) Importa destacar, como causa de la transición a la democracia, los conflictos que viven los gobiernos militares y que repercuten sobre las propias instituciones castrenses. Los altos costos económicos y políticos y la necesidad de la democratización como elemento de salvación de la unidad de las FF.AA., tuvieron papel importante. Conviene diferenciar a los regímenes autoritarios militares que generaron modelos excluyentes, como los de Argentina y Chile, de otros modelos autoritarios, también liderados por los militares, con reformas económicas y sociales mucho más incluyentes, como el caso del Perú de Velazco Alvarado (Nohlen, 1989).

d) En general existió alguna forma de negociación entre la oposición a los regímenes militares, y los propios militares gobernantes, que fijaron algunas condiciones para el retorno a la democracia. Entre éstas se destacan:

i) alguna forma de amnistía a los militares que durante los procesos dictatoriales tuvieron acciones que significaron violaciones a los derechos humanos. Este es un tema que aún está pendiente en algunos países que pudieron retornar a procesos democráticos;

ii) régimen electoral con determinadas características, con exclusión de determinados partidos políticos o de determinadas figuras políticas;

iii) importa señalar que en el momento de la apertura democrática, habían prácticamente desaparecido lo que los militares consideraban sus enemigos principales, que abarcaba desde organizaciones guerrilleras hasta determinadas organizaciones políticas. Por ello, es importante señalar la imposibilidad de que pudiese acceder al poder político algún movimiento de izquierda en este proceso de transición. Un acontecimiento de esta naturaleza era prácticamente innegociable para las FF.AA.;

iv) en el caso de la negociación con los militares, en las fuerzas de oposición pesaron mayormente las fuerzas de las elites políticas y de los partidos que las organizaciones sociales y las movilizaciones populares. Sin embargo, éstas tuvieron un papel relevante, en especial, a través de movimientos sociales que facilitaron un cambio en la

relación de fuerzas internas para llegar a procesos de negociación. Un caso muy especial, lo constituye el proceso de caída de Somoza en Nicaragua, donde pesan la oposición armada y política, las movilizaciones populares y el apoyo externo contra el régimen dictatorial, especialmente del propio gobierno de los EE.UU.

e) Interesa destacar algunos casos especiales:

i) En Chile influyeron el aislamiento internacional, la capacidad de la sociedad y de los partidos políticos chilenos para recuperar la democracia, la pérdida de base de sustentación política del régimen de Pinochet, en un contexto donde ya no existían lo que la dictadura había caracterizado como sus principales enemigos.

ii) En Argentina fueron determinantes la crisis económica después de la caída de la tablita cambiaria, a principios de la década del 80; la derrota de la guerra de Las Malvinas que destruyó valores fundamentales de las FF.AA. argentinas; la propia capacidad política para recuperar la democracia, en un contexto de desaparición de los que los militares consideraban sus enemigos principales.

iii) En el caso del Uruguay influye la situación de que los militares se habían fijado un determinado plazo de gobierno, pero pierden el plebiscito constitucional de 1980 que les debilita su continuidad; esto va a facilitar posteriormente la creación de movimientos sociales de oposición que se van a unir a la capacidad política de los partidos, en un país de fuerte cultura y raigambre democrática; se multiplican los problemas económicos a partir de 1982; hay una negociación con los militares, donde ya no existen las organizaciones guerrilleras armadas, se limita la chance de la izquierda para acceder al poder, se excluye a determinadas personalidades políticas de la oposición y de alguna manera se garantizan ciertas posiciones de las FF.AA.

4.- Junto a la revalorización de la democracia, se genera una extraordinaria expectativa sobre su capacidad de resolver los problemas económicos y sociales, que se habían profundizado en los procesos dictatoriales. Después de más de una década de instaurados los gobiernos democráticos surge, en algunos países, la desesperanza de los jóvenes, la frustración y el desánimo de aquellos que habían luchado contra las dictaduras, que rebajan sus expectativas al percibir las dificultades que la propia democracia tiene para resolver esos problemas.

La democracia está ligada a un principio ético de inclusión, de integración social, de eliminación de las desigualdades. En la medida que esto no se logra, se afecta la propia lealtad a la democracia. La fuerza de la democracia es la esperanza de poder resolver los problemas económicos y sociales dentro de los principios básicos de libertad y justicia. Es la fuerza de la esperanza que permita el cambio.

Si la democracia no resuelve adecuadamente los problemas económicos y sociales, se pone en juego su propia consolidación. Detrás de estas situaciones surgen las características de los modelos económicos vigentes en la región, su vinculación con el actual escenario internacional, pero especialmente, las características de la estructura de poder en cada uno de los países de la región.

5.- En algunos países de América Latina se vuelve imprescindible la necesidad de extender o completar la democracia política a ciertas regiones y sectores sociales.

Los modelos económicos excluyentes generan ciudadanos de primera y de segunda clase, los que quedan dentro y los que quedan fuera del sistema. No a todos les llega por igual la ley. Los indígenas y los marginales no tienen los mismos derechos que los ciudadanos de primera, ni son considerados de igual forma por las diversas

instituciones estatales. Se empieza a dar una especie de inercia, de sobrevivencia sin esperanza para los marginales, para los que la democracia es buena, es positiva, pero a ellos aún no les ha llegado (Garretón, 1993).

En algunas regiones se dan mecanismos de decisión no democrática, con gran influencia de los poderes locales. Regiones donde el Estado nacional no llegó, o se dan circunstancias de elecciones fraudulentas que afectan los principios democráticos.

En otras situaciones, existen las instituciones democráticas, pero sin poder de decisión. Deciden los poderes fácticos, en ocasiones provenientes del exterior, en otras las FF.AA., a veces se trata de regiones dominadas por el narcotráfico (Garretón, 1991).

En otros casos, hay poderes del Estado que actúan sin el necesario control democrático. Surgen los abusos y las acciones ilegales en zonas de desorganización social, la criminalidad, la impunidad de las drogas, las acciones ilícitas de la policía, los barrios pobres con niños abandonados y sin la protección correspondiente (O'Donnell, 1993).

Otros problemas de la democracia derivan de las características culturales de algunas sociedades. Hay culturas autoritarias que se reflejan en lo político, en lo social, en lo familiar y en lo cotidiano. El propio subdesarrollo de la sociedad civil hace que no se sienta parte, ni con derechos y obligaciones con la democracia. Son sociedades donde no existe suficiente capacidad de consensos y de compromisos para que puedan regir fluidamente los principios y normas que rigen una sociedad democrática.

En algunos países con estas características culturales, sin tradición democrática, es más fácil suprimir la democracia que reformarla y sustentarla (Nohlen, 1989).

6.- Existen también algunos casos particulares de democracias, como la explicitada por Guillermo O'Donnell (1992), pensando en algunos períodos especiales de la Argentina, Brasil y Perú, y que denomina la democracia delegativa. Esta se caracteriza por un Presidente con amplios poderes, porque encarna al conjunto de la nación. Se siente por encima de los partidos políticos y de los intereses sectoriales. No tiene por qué rendir cuentas y se enfrenta a quienes lo desafíen, afectando a instituciones representativas de la sociedad civil y al propio Parlamento. En esta democracia delegativa, los electores son delegantes. Eligen e inmediatamente vuelven a su rol pasivo, permitiendo que el Presidente determine los remedios amargos para salvar a la Nación, protegiendo a una burocracia de economistas, que ya hemos caracterizado como tecnócratas, con gran poder y sin sensibilidad social.

Las democracias delegativas surgen en países con heterogeneidad política, con crisis económicas que hacen a las sociedades más volátiles y gelatinosas, y con cierta tradición cesarista. Estos elementos marcan una precaria institucionalización social y política.

Pero también cabe la interrogante ¿puede un presidente electo actuar en forma antidemocrática para superar una crisis económica? (Ducatenzeiler y Oxhorn, 1994) Aparecen también en América Latina nuevos liderazgos no tradicionales, denominados "outsiders". Amparados en los medios de comunicación, con amplia convocatoria popular, apelan a formas emotivas de cohesión e identidad. Sin raíces sólidas en las fuerzas políticas, cuestionan acuerdos y negociaciones. Son indiferentes a cualquier contenido programático, expresan una mezcla de anticomunismo y redistributivismo, generan inestabilidad e incertidumbre y arriesgan regresiones populistas de sentido negativo (Garretón, 1993).

La democracia delegativa y la presencia de "outsiders" se facilitan por la existencia de acontecimientos no tolerables, donde puede ser bienvenida cualquier solución. Por

ejemplo, la existencia de una hiperinflación de cuatro dígitos o la violencia de grupos guerrilleros como Sendero Luminoso en el Perú, pueden explicar la imagen favorable de líderes emergentes que, de alguna manera, resuelven situaciones no tolerables. También interesa señalar, en estos casos, la especial situación de que ninguna otra salida tiene credibilidad. Es decir, que no aparecen alternativas creíbles y viables en el plano económico, ni en el plano político, ni tampoco en el plano social a cargo de organizaciones sociales. En ciertos casos, se trata de sociedades despolitizadas con bajo grado de alternativas y actores sociales fragmentados, lo que dificulta las posibilidades de representatividad. A estos elementos debe agregarse el papel central de la ideología derivada de los medios de comunicación, que pueden generar desde alienación hasta la convicción de un futuro mejor (Navarro, 1995).

7.- En otros países, aparecen posiciones antidemocráticas, que plantean que en determinado país las sociedades e instituciones son autoritarias, sean o no elegidas democráticamente, y sostienen que para modificar la brutal diferenciación social y alcanzar cambios significativos, se requiere cancelar la democracia y que desaparezcan los partidos políticos tradicionales (Nohlen, 1989).

En otras situaciones quedan residuos autoritarios, como el caso de Chile, donde se mantienen instituciones no democráticas como el Senado, que mantiene los senadores "designados", con actores autoritarios de gran poder como las FF.AA. y la propia presencia del general Pinochet, sectores civiles no democráticos, tanto de derecha como de izquierda, donde quedan cuentas pendientes por violación de los derechos humanos, y se reclama la necesidad de verdad y justicia (Garretón, 1991).

B.- La institucionalidad política

1.- La década del 90 marca una situación crítica del sistema político, entendido como las instituciones que tienen representatividad (partidos, Parlamento, líderes) y definen las condiciones de gobernabilidad de un país (Weffort, 1991).

En la América Latina históricamente dominan los sistemas presidencialistas, con un nítido predominio del Poder Ejecutivo sobre el resto de los poderes institucionales. Los gobiernos latinoamericanos destacan la figura del presidente y de la tecnocracia con fuerte vínculo con los poderes internacionales. No es casual que los presidentes de la región, cuando son elegidos y antes de asumir, viajen y necesariamente pasen por la ciudad de Washington, capital de la potencia hegemónica y sede de las instituciones financieras internacionales. El presidencialismo marca su fuerza a través de las funciones del presidente, que tiene capacidad de nombramientos, de vetos, de imponer estados de emergencia o de sitio. En ocasiones el candidato a la Presidencia es más fuerte que su propio partido, y ello multiplica el poder del régimen presidencialista. Si bien la complejidad del mundo moderno requiere amplios márgenes de ejecutividad, en los hechos se está discutiendo la prioridad entre la ejecutividad y la eficacia por un lado, frente a la necesaria deliberación y la búsqueda de consensos que requiere todo proceso democrático.

2.- Ante este cuadro de auge del presidencialismo, aparece el Poder Legislativo con un alto grado de subordinación al Ejecutivo, pese a su importante representatividad y a su mayor relacionamiento con la situación interna del país. Es factible que la pérdida de poder del Parlamento sea un fenómeno universal, pero en algunos países de la región es un fenómeno manifiesto de los últimos tiempos.

El Parlamento es muy criticado por su lentitud y su retórica lo que puede tener visos de realidad. Pero en los últimos años se encuentra jaqueado por la ideología dominante y

se le ataca por redistributivista e ineficaz. Sus funciones de representación y su directa ligazón con los distintos sectores y regiones del país, lo lleva muchas veces a chocar con los requerimientos de la ideología dominante, implementada por el Ejecutivo, de limitar y bajar el gasto público.

Su autonomía se ve restringida por seguir actuando con tecnologías artesanales, con gran carencia de información, materia en la que se encuentra completamente subordinado, en muchos países de la región, a la que le proporciona el Poder Ejecutivo. Ello afecta sustancialmente su capacidad de iniciativa, que se transforma en una carencia central y marca sus grados de subordinación.

La problemática económica es esencial en el escenario latinoamericano y sus principales instrumentos están concentrados en el ámbito del Poder Ejecutivo. Con excepción de la política presupuestal, que requiere de las mayorías correspondientes en el Parlamento, el resto de los instrumentos -la política monetaria, crediticia, cambiaria, arancelaria, la de salarios e ingresos- están centrados en la órbita del Ejecutivo, lo que también es un indicador relevante de la relación de fuerzas entre ambos poderes.

Los partidos dominantes se sienten más cómodos gobernando desde el Ejecutivo y debilitando al Parlamento. El Poder Ejecutivo ve a los parlamentos como verdaderos frenos para su accionar y aprovecha los medios de comunicación para presentar esta imagen. En general, en los parlamentos no hay debates relevantes ni disoluciones de las Cámaras ni interpelaciones con fuerza, con lo cual se limita también la capacidad de control. En América Latina no es frecuente que el Parlamento tenga capacidad de control sobre la ejecución presupuestal realizada por el Ejecutivo, como es el caso del Parlamento de los EE.UU.

La posibilidad de que se imponga un régimen parlamentario requiere de ciertas condiciones:

- i) partidos estables y múltiples con capacidad de generar coaliciones que aseguren las mayorías para la continuidad y coherencia de las políticas;
- ii) que los antagonismos sociales tengan la posibilidad de ser negociables, lo cual no es necesariamente sencillo en algunos países de la región;
- iii) la capacidad del cuerpo electoral para arbitrar frente a crisis serias, lo que marca el nivel educativo y la cultura política de los ciudadanos.

3.- Otro fenómeno institucional que se constata en América Latina es la debilidad estructural de los partidos políticos. Hay excepciones en México, Chile y Uruguay. Aparecen con un alto grado de fragmentación, con bajo grado de unidad y disciplina partidaria, y en algunos países funcionan como verdaderas cooperativas electorales. En general, se puede establecer que los partidos políticos presentan un bajo grado de democratización, con muy débil participación de sus bases en la organización interna. Presentan una importante carencia programática, con escaso grado de adecuación a las nuevas realidades internacionales.

En general, los partidos políticos ganan elecciones nacionales pero no gobiernan. Gobierna el Presidente con su elenco tecnocrático, que puede tener vinculación o no con el partido político triunfador. El Ejecutivo, con independencia del partido, tiene la iniciativa, y los parlamentarios del mismo partido se subordinan a las posiciones del Ejecutivo. Los partidos muestran carencias de representatividad, en la medida que no atienden adecuadamente las demandas sociales ni tienen la suficiente capacidad para resolver los conflictos existentes en la sociedad. La representatividad se dificulta por la fragmentación social que generan los modelos económicos excluyentes que predominan en la región. La desocupación abierta, el subempleo, el empleo precario

generan una amplia heterogeneidad y volatilidad de los intereses sociales, y ello afecta la propia representatividad de los partidos.

La fragmentación social ayuda a la crisis de los partidos, a la desactivación política y al retiro a lo privado. La sociedad civil cambia las formas de participación política y se transforma en opinión pública, dando paso a la elaboración de encuestas, a la construcción de imágenes y nuevos líderes políticos. Los medios de comunicación, y en especial la televisión, pasan a cumplir un rol central en la vida política. Se va generando una especie de mercadotecnia -e, inclusive, de formas de teatralización de la política- que afectan la vida de los partidos y la propia cultura partidaria.

En determinados países y en determinadas circunstancias surgen líderes que actúan ante situaciones de emergencia, ayudados por la fragmentación social, por la crisis de representación de los partidos, y por la fuerte presencia de la televisión. A raíz de estos nuevos fenómenos, surgen controversias sobre si la representatividad ha sido remplazada por una especie de comunicatividad, o se trata de nuevas formas de representación. Si la representación de un líder que le daría unidad al cuerpo social, estaría remplazando a la representación tradicional de los partidos y las organizaciones de intereses sociales (Novaro, 1995).

Su representatividad y sus conductas se ven limitadas también por los mecanismos de privatización del financiamiento de los partidos y en especial de las campañas electorales, donde los medios de comunicación pasaron a cumplir roles centrales en la definición de las contiendas.

El patrimonialismo, el clientelismo, el caudillismo, ciertas formas de populismo siguen estando presentes como antiguos males de los partidos y del sistema político. Los partidos políticos juegan un rol central en la democracia. Por ello es indispensable revitalizarlos, teniendo en cuenta la presencia y funciones ineludibles de los medios de comunicación de masas; democratizarlos, teniendo en cuenta la fragmentación social que está ocurriendo en muchos países de la región; vincularlos a la sociedad para readquirir funciones de representación.

4.- En la actualidad, se profundiza el descreimiento de la actividad política, de los partidos políticos y de las propias figuras políticas. Por un lado, influye la ideología dominante, que jaquea permanentemente las funciones y el grado de participación de los estados nacionales. Esta ideología supone que el mercado está en condiciones de resolver los principales problemas de la sociedad, es profundamente antiestatista y genera descreimiento sobre las propias posibilidades de acción del Estado, lo que está afectando directamente a los partidos políticos. Los políticos y los partidos se dedican a tomar el aparato del Estado, y desde éste, intentan resolver los conflictos y los problemas sustantivos de la sociedad. Jaqueado el Estado, queda jaqueado y en tela de juicio el propio accionar de los partidos y la propia actividad política para resolver estos problemas económico-sociales.

Por otro lado, la ineficacia de los sistemas políticos y la propia debilidad de los partidos se han visto atravesados negativamente por los fenómenos de corrupción presentes en la realidad actual de la América Latina. La corrupción significa que hay sectores de la sociedad civil dispuestos a corromper y sectores del ámbito político y de las instituciones estatales que aceptan y/o utilizan mecanismos de corrupción. Sin duda este fenómeno, agravado en los últimos tiempos por sucesos de amplia notoriedad en los más altos niveles de las instituciones políticas, profundiza la situación de descreimiento imperante. La existencia de una historia de tradición y cultura democrática, como pueden ser los casos de Chile, Uruguay y Costa Rica no funciona como condición suficiente para erradicar la corrupción, aunque probablemente la

atenúe. Manuel Antonio Garretón (1993) pone en discusión si lo que existe en la actualidad es despolitización, descreimiento y anomia o se trata de una nueva combinación de orientaciones de la sociedad, y en especial de los jóvenes. Se plantea que ha cambiado la temática. Ya no se busca el cambio del sistema sino su continuidad, extendiendo los beneficios a todos. Se trata ahora de eliminar la pobreza, avanzar hacia la igualdad de oportunidades y tener mejor acceso a los servicios de mejor calidad. Se pasa del tema de la propiedad y el poder, a reivindicaciones sobre dignidad, calidad de los derechos a los que se accede, y la necesidad de participación, de ser tenidos en cuenta. Se plantea una combinación de individualismo e identidades colectivas, de apelación al estado pero también de autonomía. De esta forma cambian los repertorios organizativos de acción y movilización clásicos, que eran de corte unidimensional, reivindicativos y agitativos.

5.- Junto a la crisis de las instituciones políticas, aparece también, la crisis del Estado, que se proyecta e influye sobre los propios sistemas políticos. La crisis se presenta en sus funciones básicas de integración social, de agente de desarrollo y de redistribución de la riqueza y el ingreso. Hay críticas a las funciones económicas del Estado, como productor, como acumulador y como orientador del proceso económico. Algunas críticas provienen del campo ideológico de los que propugnan el modelo neoliberal, que parten del supuesto básico de que todo lo que hace el sector privado es virtuoso y todo lo que hace el Estado es vicioso, lo cual tiene muy poco que ver con la realidad. Pero también es fácil constatar la politización del Estado, las políticas de clientela e insuficiente remuneración que se encuentran en la base de la exagerada burocratización, de la ineptitud y, en especial, de una mentalidad inapropiada para la función de servidores públicos. Se comprueba en la región, que los aparatos del estado muestran inadecuado reclutamiento de sus cuadros directivos y técnicos, que están impregnados de una mentalidad burocrática, sin estímulos ni vocación para el trabajo que realizan.

Surgen crisis políticas por carencia de recursos, lo que genera fallas en la seguridad individual, agravadas por el problema de las drogas, y por las propias dificultades de cohesión e integración nacional y social, lo que está directamente vinculado a las características de los modelos imperantes en la región. Surgen también, en algunos países, crisis de gobernabilidad por ineficacia, impotencia y parálisis para resolver problemas, que tienen que ver con la ineficacia de los sistemas políticos y con la propia crisis del Estado. En algunos casos, aparecen características de obsolescencia en el aparato del Estado para enfrentar las nuevas realidades de la globalización (Weffort, 1991).

El Estado es reflejo de la estructura de poder, donde pesan, como ya vimos, los factores de carácter internacional, los militares, económicos, comunicacionales, ideológicos y políticos. Hoy vemos, en muchos países de la región, al Estado al servicio de la globalización, como reflejo del mayor poder internacional con respecto a las estructuras de poder interno. Son Estados fuertes para cumplir con los principios del modelo neoliberal, para el brutal ajuste de las economías latinoamericanas, para cumplir con las exigencias de los servicios de la deuda, para el ajuste estructural, para la coerción en períodos de gobiernos autoritarios. A su vez, son Estados extremadamente débiles para atender los requerimientos productivos y sociales.

Se vuelve imprescindible y necesaria la transformación del Estado, para resolver los problemas económicos y sociales de la región y para la consolidación de los procesos democráticos. Hay que transformar ese Estado autoritario- burocrático que se distinguió

en los procesos dictatoriales, en nuevas formas de Estados democráticos. La presencia del Estado es necesaria e imprescindible para alcanzar equidad e igualdad por las brutales diferencias en el punto de partida; para negociar en mejores condiciones con el mundo desarrollado, aprovechando los elementos positivos de la globalización y atenuando los efectos negativos. Dados los límites inherentes a la acción del mercado en la asignación de recursos, reconociéndole el papel insustituible de indicador de resultados, se requieren nuevas formas de regulación estatal, de orientación de los procesos productivos. Esto significa apoyo y promoción selectiva a determinadas actividades productivas, a los requerimientos de los avances tecnológicos y a la conformación de la estructura de producción. La transformación del Estado nos lleva a la problemática de su naturaleza, de su representatividad, de las relaciones entre Estado y sociedad. El tema es extraordinariamente vasto, y sin duda, muy complejo, y depende de la especificidad de cada país. Hay Estados más eficientes que otros. Hay empresas estatales más competentes y otras con grandes vicios. Hay Estados que han sufrido un profundo desmantelamiento que les dificulta un cumplimiento eficaz de sus funciones.

Las relaciones Estado-sociedad van a depender de las relaciones de fuerza, de la estructura de poder, en cada país. Para aplicar modelos alternativos, se vuelven imprescindibles modificaciones en las relaciones de poder, donde predominen alianzas sociales portadoras de los cambios necesarios para alcanzar sociedades dinámicas y equitativas. Pero no hay estados ideales. Junto a las transformaciones sociales, se requieren profundos cambios en el propio aparato del Estado.

Algunos requisitos para la reconstrucción del Estado derivan de los siguientes factores; i) eficiencia técnico-administrativa, con cuadros directivos aptos para sus funciones, formación de cuadros, ingresos y ascensos por concurso. La eficiencia pasa también por generar una mística de servidores públicos, que algunos países de la región alcanzaron en el pasado, que dependerá del propio grado de participación.

ii) capacidad política para dirigir el aparato del Estado basada en principios democráticos.

iii) poder económico-financiero para cumplir sus funciones.

Junto a estos elementos, la transparencia, la capacitación, la descentralización de decisiones y la participación son elementos fundamentales del rol del Estado en el futuro (Couriel, 1991).

C.- De la democracia política a la democracia económica y social

1.- En América Latina se revitaliza la democracia en términos políticos, la democracia formal y minimalista basada en el sufragio universal, el pluripartidismo, el estado de derecho, las libertades básicas, la garantía de los derechos humanos, el gobierno de mayorías y el control de las minorías. En la realidad, no siempre se cumple con todos estos criterios que consideramos indispensables. Esta democracia generó grandes expectativas en los ochenta pero también frustraciones en los noventa, en la medida que no encontró los caminos necesarios para alcanzar la democracia económica y social. Mientras ésta no se logre, se afectarán las posibilidades de alcanzar la consolidación democrática.

Pero las limitaciones para lograr la democracia económica y social no derivan de la democracia política, no son consecuencia del sufragio universal y el resto de sus componentes. La democracia económica y social no se logra por las características del

modelo económico predominante, por las bases y estructura de la sociedad, por los elementos que caracterizan al sistema político y por la propia crisis del Estado. Lo importante es resolver los problemas de estos distintos niveles sin afectar la democracia formal.

2.- El modelo económico predominante, que denominamos modelo neoliberal, es fundamentalmente excluyente y no está en condiciones, teóricas ni con bases empíricas, de resolver los grandes problemas económico-sociales de la región, tales como el subempleo, la pobreza, la marginalidad, ni los temas sociales básicos. Este modelo económico genera una importante fragmentación en las sociedades latinoamericanas, que influye en las dificultades de representación de los sistemas políticos de la región.

Las transformaciones económicas necesarias para avanzar hacia la democracia económica y social derivan fundamentalmente de cambios en la conducción económica, de modificaciones en la estrategia económica, de criterios y prioridades diferentes a los vigentes en la actualidad. Ello sin perjuicio de atender las relaciones internacionales, donde pesan la globalización financiera, tecnológica y comunicacional. Cualquier política que no tenga en cuenta la globalización tendrá dificultades para su implementación. Sin embargo, la adaptación pasiva a los dictados de la globalización y en especial a la ideología de la globalización, condena a la exclusión a la mayoría de la población de nuestros países e impide el desarrollo (Demos 1997).

Nuevas formas de unidad y cooperación de los países de América Latina son indispensables para la construcción del futuro de la región. También lo son para aprovechar, enfrentar y negociar con los procesos de globalización y en especial de la ideología de la globalización (Couriel, 1998).

De las transformaciones y cambios económicos se destacan:

a) La necesidad de que lo económico y lo social tengan prioridades similares, y de que, dentro de lo económico, se dé una mayor prioridad a los aspectos productivos. En el modelo vigente en la región, lo financiero tiene prioridad sobre lo productivo y lo social y ello determina las formas de ejecución de la política económica.

En nuestra concepción, sin descuidar los aspectos financieros, las esferas de lo productivo y lo social son fundamentales. Dos ejemplos son suficientemente demostrativos de prioridades simultáneas. En la conformación de una estructura productiva es indispensable atender tanto a la competitividad como al empleo productivo. Al decir de la CEPAL la competitividad es un problema sistémico y depende fundamentalmente del conocimiento, de los avances tecnológicos y de la formación de recursos humanos. En esencia no se mejora la competitividad si el sistema educativo no tiene una adecuada prioridad. Para alcanzar el objetivo económico de la competitividad es necesario un instrumento social central, como es el avance en el sistema educativo.

Por otro lado, para alcanzar metas sociales en materia de alimentación, salud, educación y vivienda es condición necesaria, resolver los problemas del empleo, que dependen a su vez del ritmo de crecimiento económico y especialmente de su contenido. En este caso, los objetivos sociales exigen un instrumento económico central. Adjudicar una prioridad similar para lo económico y lo social es un cambio significativo con relación a los modelos actuales, en que lo social funciona como apéndice de lo económico. En esta concepción, lo social está en el corazón de la

política, sabiendo que si no hay crecimiento es muy difícil resolver lo social y por lo tanto obtener recursos necesarios para la aplicación de las políticas sociales.

b) Para dar prioridades simultáneas al crecimiento económico y a la distribución del ingreso es preciso conformar una determinada estructura productiva.

El crecimiento debe acompañarse con cierta estructura productiva para alcanzar simultáneamente mejoras en la distribución del ingreso. El libre juego del mercado no asigna en forma óptima los recursos. Al decir de Prebisch, el mercado no tiene ni horizonte temporal ni horizonte social.

La regulación del Estado con participación directa de los principales actores sociales es central para definir la conformación de la estructura productiva. Los lineamientos estratégicos que se formulen tendrán que tener la necesaria flexibilidad y plasticidad dada la velocidad y profundidad de los cambios tecnológicos que se están produciendo en la realidad internacional.

La estructura productiva debe asegurar simultáneamente la competitividad y el empleo productivo. Para lograr la competitividad es necesario cierto liderazgo del sector industrial que permita promover exportaciones manufactureras como demuestran los países desarrollados y las economías emergentes del sudeste asiático. En el modelo imperante la industria manufacturera se desmantela. El liderazgo industrial tendrá que tener características distintas a las del pasado. No se podrá volver a altas protecciones que afectaron la competitividad. Tendrá que combinarse el crecimiento hacia afuera y hacia adentro. Los procesos de integración pueden ayudar por la vía de la complementariedad productiva a poner en marcha esta nueva industria. Ello requerirá también especialización tecnológica, avances significativos en la educación y fuerte apoyo de la acción estatal.

Resolver los temas del empleo significa atacar la problemática de la heterogeneidad estructural. Dependerá del ritmo de crecimiento económico, condición necesaria e imprescindible, pero también del contenido y estructura de ese crecimiento. En la problemática del empleo, surgen elementos vinculados con la oferta y la demanda de mano de obra. En la oferta, influyen la tasa de crecimiento de la población y los problemas de migración interna del campo a la ciudad que dificultaron y limitaron las mejoras ocupacionales urbanas de los países de la región en la etapa de fuerte crecimiento hacia adentro. También son importantes los niveles educativos para asegurar la calidad de la oferta y su capacidad de adaptación a un cambio tecnológico permanente.

Sin embargo, lo central para resolver los temas del empleo está en la demanda de la fuerza de trabajo, que dependerá del ritmo de crecimiento y de su contenido, y por lo tanto, de la conformación de la estructura productiva. En algunos países los problemas del empleo rural deben resolverse en el propio ámbito rural, para no generar elevadas tasas de crecimiento de población urbana fruto de las migraciones internas. Esto podrá requerir modificaciones en la propiedad de la tierra, mejorar los tamaños de los minifundios y prestar asistencia técnica, crediticia y de organización social a los pequeños productores. En el medio urbano pueden ser indispensables los estímulos crediticios, fiscales y tecnológicos a los pequeños y medianos productores con capacidad de innovación y de generación de empleo; los estímulos a rubros de mayor generación directa e indirecta de empleo productivo; la modernización del sector informal cuando ello sea tecnológicamente factible y mecanismos de complementariedad de actividades del sector formal y el informal, o de las pequeñas y grandes empresas al estilo de algunos países del sudeste asiático. Los procesos de

integración productiva a nivel nacional y de complementariedad productiva a nivel regional pueden también ayudar a mejorar sustantivamente la situación del empleo. Interesa señalar que los problemas del empleo responden a causas específicas de cada bloque, de cada región e incluso de cada país. El desempleo abierto de la Unión Europea deriva de la falta de dinamismo económico. En cambio en América Latina, por efecto de la heterogeneidad específica de la región, es preciso enfocar el problema del empleo no sólo por el ritmo de crecimiento económico sino también por su contenido. Por ello, salidas como la de la flexibilización laboral no son adecuadas a las características de la región (OIT, 1996).

Los temas de la distribución del ingreso pasan por las exportaciones de manufacturas que atenúen el deterioro de los términos de intercambio, la solución de los problemas del empleo y la heterogeneidad estructural, la mejora de los salarios y su vinculación con las mejoras de productividad y de cambio tecnológico, y la adecuada prioridad al gasto social. Dada su magnitud, la solución del problema de la pobreza en algunos países de la región exigirá, además de la atención a los problemas del empleo y la educación, una complementación coyuntural con gastos sociales focalizados con carácter asistencial.

Un problema clásico de la distribución del ingreso y la riqueza se vincula con el tema de la propiedad de los medios de producción. Aquí se plantean modificaciones en el ámbito rural y en los casos especiales que así lo requieran. En general, sin embargo, en el medio urbano el criterio es que la transnacionalización y la velocidad de los cambios tecnológicos determinan que el énfasis se coloque en las regulaciones, en las distintas formas de participación y en la propia gestión de las empresas, más que en los cambios en la propiedad misma.

c) Es necesario complementar una dinámica inserción internacional con las necesidades del mercado interno. La inserción en el mercado internacional es extraordinariamente relevante. En la medida en que la competitividad tiene un carácter sistémico, es fundamental la articulación del conocimiento, la tecnología, la formación de recursos humanos y la obtención de nuevos mercados.

En algunos países de la región, preocupa la existencia de atrasos cambiarios que afectan coyunturalmente la competitividad de sus rubros de exportación y que dificultan la competencia de sus productos para el mercado interno con los importados. Cuando los países alcanzan cifras de inflación de cuatro dígitos, no hay duda que una herramienta central es el uso de la política cambiaria con objetivos antiinflacionarios. Esta no se justifica necesariamente en los casos de una inflación de dos dígitos. El tema es cuánto tiempo se puede mantener ese atraso cambiario y cómo se sale de él minimizando los efectos negativos. Los atrasos cambiarios se vieron facilitados por la fuerte entrada de capitales desde 1991 y por la persecución de objetivos antiinflacionarios con importantes efectos políticos internos como lo muestran los casos recientes de reelección de Menem y Cardoso en Argentina y Brasil. Sin embargo, en enero de 1999, se desmoronó la política cambiaria en Brasil. La extensión en el tiempo del ancla cambiaria generó fuertes déficit de balanza de pagos en cuenta corriente, elevaciones de las tasas de interés y aumentos importantes del endeudamiento interno y externo. Pese a la imponente ayuda internacional, la devaluación del real genera una situación financiera caótica y desordenada, mostrando un nuevo fracaso de los planes implementados por el FMI.

También ejercen gran influencia las presiones del capital financiero internacional para bajar la inflación, sin olvidar que los atrasos cambiarios le facilitan a EEUU mejorar sus déficit de balanza comercial.

Importan también, para una dinámica inserción internacional, los procesos de integración que avanzan en la región, en la medida en que permitan mejorar los niveles de competitividad a través de procesos de complementación productiva, de economías de escala y de avances en las exportaciones de manufacturas, tanto regionales como internacionales.

En la región tampoco debiera descuidarse el mercado interno, especialmente en los países de mayor tamaño. La preocupación por el mercado interno es central, dada su elevada magnitud con respecto al mercado externo, y los requerimientos de integración productiva y de resolución de los problemas del empleo.

d) El desarrollo debe basarse en el esfuerzo propio, con recursos locales complementados con financiamiento externo, con el mayor poder autónomo de decisión que sea factible a la luz del propio proceso de globalización. Por ello se le da gran importancia a la presencia de nuevos y dinámicos actores sociales con capacidad para hacer efectivo el proceso de desarrollo.

El financiamiento externo debe ser complementario para limitar la vulnerabilidad externa y sus efectos sobre la balanza de pagos. Ello significa aprovechar los elementos positivos de la globalización financiera, regulando la calidad y los plazos de la entrada de capitales. Pero el esfuerzo por incrementar sustantivamente el ahorro interno es vital.

e) Debe darse prioridad simultánea a la estabilidad con crecimiento económico y a la distribución del ingreso. La búsqueda de crecimiento con equidad tiene una mayor vinculación con los problemas de mediano plazo; además tiene repercusiones a corto plazo y en el diseño y ejecución de los instrumentos de política económica. Pero en el corto plazo se requieren determinados equilibrios, sin los cuales se dificultan los logros de mediano plazo. Estos pasan por los problemas de balanza de pagos que necesariamente deben ser atendidos y corregidos cuando ello sea necesario y por los problemas de carácter inflacionario. La estabilidad es un requisito importante. El punto clave es analizar si es factible la corrección de los procesos inflacionarios sin afectar el crecimiento y la distribución, es decir, sin afectar los niveles de inversión y de acumulación de capital y repartiendo equitativamente los costos de la estabilización.

El tema central es interpretar adecuadamente la realidad de cada país y las causas de los procesos inflacionarios. No creemos que haya recetas universales para combatir la inflación como lo sostienen los organismos financieros internacionales, que en esta materia han tenido enormes fracasos. Las causas de la inflación dependen de las características específicas de cada país, tanto políticas como de las actitudes y conductas de los principales actores. A veces juegan la evolución y los cambios de los precios internacionales, la indización de las principales variables económicas y los factores de costos, como la evolución del tipo de cambio, de la tasa de interés, de las tarifas de los servicios públicos y de los salarios. Las expectativas de los empresarios urbanos también pesan sobre el proceso inflacionario al fijar sus márgenes sobre los aumentos de costos. En los productos agropecuarios influyen los precios internacionales, en algunos países, y en ocasiones las evoluciones concretas de la oferta y la demanda en la determinación de los precios internos. Con esta enumeración de aspectos sólo se pretende resaltar la complejidad del fenómeno inflacionario, y señalar cómo en muchas ocasiones no entran elementos de la demanda, ni de las expansiones monetarias de los medios de pago derivadas de déficit fiscales. El propio comportamiento de la economía de los Estados Unidos y de la Unión Europea, tanto en la década del 80 como en la del 90, muestran elevados déficit fiscales sobre el

producto, que incluso superan las cifras de inflación. Demostraciones similares se dan en diversos países de la región.

La interpretación específica de la realidad inflacionaria de cada país y la no aceptación lisa y llana de que la inflación proviene de factores de demanda derivados de la expansión monetaria y el déficit fiscal, puede ayudar a buscar terapias que atiendan la estabilidad, sin afectar el crecimiento y la distribución del ingreso. A vía de ejemplo, ello se puede lograr si las principales causas de la inflación derivan de factores de costos, indización y expectativas, como ocurre en algunos países de la región.

3.- Para avanzar hacia la consolidación de la democracia, hacia la democracia económica y social, manteniendo los principios básicos de la democracia política, es preciso introducir cambios sociales que implican modificaciones en las relaciones de poder. De estos cambios se destacan:

a) Las transformaciones del modelo económico imperante debieran modificar a fondo la histórica heterogeneidad estructural, que en las dos últimas décadas se ha profundizado en las zonas urbanas. El desempleo abierto, el subempleo, la precariedad del empleo, el incremento de la informalidad y la tercerización generan nuevos procesos de fragmentación social. Esto dificulta la generalización de intereses y ayuda a la desactivación política, lo que limita la participación en organizaciones sociales y políticas.

La superación de la fragmentación social, en buena medida derivada de las transformaciones económicas, podrá facilitar nuevas formas de participación de la sociedad civil, con distintos mecanismos de organización social.

b) La presencia de nuevos y dinámicos actores sociales es indispensable para la conducción y el liderazgo del proceso de transformaciones. Esto también significa nuevas relaciones de poder, en la medida que a fines del siglo XX, el modelo económico imperante ha producido modificaciones. De ellas se destacan:

* Vinculado al proceso de globalización, han adquirido mayor fuerza en los países de la región, los integrantes del poder financiero y del poder de las comunicaciones, en especial los propietarios de las distintas formas de televisión.

* Han perdido poder los sectores militares al terminar la guerra fría. La nueva actitud del gobierno de los Estados Unidos de menor apoyo se refleja en la actitud de los organismos financieros internacionales que presionan por el descenso del gasto militar.

* Han perdido poder los empresarios industriales por la apertura comercial, los prolongados atrasos cambiarios en algunos países de la región, e inclusive la falta de estímulos y promoción de sus actividades. Los empresarios vinculados al mercado interno han visto multiplicadas sus dificultades por la permanencia de políticas de ajuste, que afectaron la distribución del ingreso y el dinamismo de la demanda interna. No obstante, algunos sectores industriales, gracias a su vinculación con empresas transnacionales, consiguieron reacomodarse a la nueva situación.

* Las capas medias vinculadas al proceso de industrialización y a las actividades del sector público se han debilitado por la desindustrialización y la menor participación del Estado y del sector público.

En esas capas medias se advierte una pérdida de independencia profesional de los intelectuales, en especial de aquellos que aportaron en el pasado a proyectos sociales y políticos (Faletto y Baño, 1992). Su debilidad se manifiesta en la dificultad en presentar propuestas frente a los desafíos que surgen de las nuevas situaciones nacionales, regionales e internacionales.

En cambio se han fortalecido sectores tecnocráticos ligados al poder financiero y a los organismos financieros internacionales con mucha gravitación en los equipos económicos de las mayorías de los gobiernos de los países de la región.

* Los sectores obreros se han visto debilitados por la pérdida de puestos de trabajo en el sector industrial y en las actividades estatales, por la precariedad de sus empleos y por los procesos de tercerización que obligan al aislamiento y limitan las acciones colectivas y la participación en organizaciones sociales.

Las transformaciones económicas propuestas privilegian las actividades productivas, lo cual exige actores empresariales potentes en el sector exportador y en las propias actividades industriales, sobre todo nacionales, complementadas por las empresas transnacionales cuando así se requiera. Tendrán también importancia los sectores de capas medias vinculados con la creación de la nueva estructura productiva y de las necesarias consecuencias que surgen del proceso de globalización tecnológica. Los obreros y sindicatos podrán tener nuevas formas de participación en la gestión de las empresas, utilizando su fuerza para asegurar niveles de equidad, y aprovechando su capacidad de creación para alcanzar objetivos nacionales.

En nuestra concepción son imprescindibles procesos de concertación, negociación y acuerdos sociales con participación del Estado y de los principales actores sociales y políticos.

4.- En esencia, la consolidación de la democracia depende de alcanzar la democracia social y económica. Lograr esto, requiere transformaciones en el modelo económico que den mayores oportunidades de igualdad, que permitan cambios sustantivos en la actual fragmentación de la sociedad. Alcanzar la democracia económica y social requiere también modificaciones y transformaciones en el Estado y en el sistema político, que permitan cambios en la estructura de poder. Garretón (1991) se plantea una nueva matriz de relacionamiento entre el Estado, el sistema político y los actores sociales. Relacionamiento que significa complementariedad, reforzamiento y autonomía de cada una de las partes. Del Estado, como agente de desarrollo, para efectivizar las reformas sociales; del sistema político para alcanzar consensos y arbitrar conflictos; de los actores sociales para que encuentren mecanismos de expresión y de participación. En la nueva matriz surgen relacionamientos entre organizaciones sociales con los partidos políticos y con el Estado; ciudadanos y clases sociales relacionadas con las organizaciones sociales, con los partidos y con el Estado; y por supuesto los partidos políticos relacionados con las organizaciones sociales y con el Estado.

Bibliografía

Alcántara Sáez, Manuel. "Sobre el concepto de países en vías de consolidación democrática en América Latina. Revista Uruguaya de Ciencia Política, No. 4. Montevideo.

Couriel, Alberto. "Bases y criterios del modelo alternativo" en Universalismo y Desarrollo. Editores Lander y Sountag. Editorial Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela, 1991.

Demos. "Gobernar la globalización". Cumbre regional para el desarrollo político y los principios democráticos. Brasil, 1997.

Ducatenzeiler, Graciela y Oxhorn, Philip. "Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en América latina". Revista Desarrollo Económico, Vol. 34, abril/junio, 1994. Buenos Aires.

Faletto, Enzo y Baño, Rodrigo. "Estructura social y estilo de desarrollo". Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Sociales. Serie Cuadernos de Trabajo, No. 2. Santiago de Chile, 1992.

Garretón, Antonio. "La democracia entre dos épocas. América Latina, 1990". FLACSO. Serie Estudios Políticos, No. 11, abril 1991.

Garretón, Antonio. ¿Una gran oportunidad para Chile? Debates y desafíos pendientes". Mimeografiado, 1993.

Lechner, Norbert. "De la revolución a la democracia". Capítulo 1 de su libro "Los patios traseros de la democracia". F.C.E. Chile, 1990.

Navarro, Mario F. "Democracia y reformas estructurales: explicaciones de la tolerancia popular al ajuste económico". Revista Desarrollo Económico, Vol 35, No. 139. Buenos Aires, octubre/diciembre, 1995.

Nohlen, Dieter. ¿Más democracia en América Latina?". Revista Cuadernos del CLAEH, No. 49, 1989.

Novaro, Marcos. "El debate contemporáneo sobre la representación política". Revista Desarrollo Económico, Vol. 35, No. 137. Buenos Aires, abril/junio 1995.

O'Donnell, Guillermo. ¿Democracia delegativa?". Revista Cuadernos del CLAEH, No. 61, 1992.

O'Donnell, Guillermo. "Estado, democratización y ciudadanía". Revista Nueva Sociedad No. 128. Noviembre/diciembre, 1993, Caracas, Venezuela.

OIT Informa. Panorama laboral 96. Lima, Perú, 1996.

Smith, Peter H. "Crisis y democracia en América Latina". Rev. Desarrollo Económico. No. 124, 1992.

Weffort, Francisco. "Notas sobre a crisis de Estado-Nação". Pensamiento Iberoamericano de Economía Política, No. 19, 1991.