

## Una alternativa a la modernización en los 90\*

### Alberto Couriel

El autor hace una evaluación de la situación en que se encuentra la región latinoamericana al inicio del siglo XXI para contribuir a la interpretación y avanzar en la discusión de salidas alternativas. Para ello analiza la influencia de la evolución internacional y de los principales factores internos en los países de la región, así como las tendencias más generales en sus evoluciones económicas, políticas y sociales, partiendo de las heterogeneidades existentes.

Si se intentara tomar una fotografía de la situación de la década del 90 en América Latina tendríamos la siguiente realidad, tomando en cuenta determinados factores positivos y negativos.

Entre los factores positivos se destacan:

- a) un descenso sustantivo de los procesos inflacionarios, lo que marca el éxito de las políticas de estabilización;
- b) una fuerte entrada de capitales durante toda la década, lo que contrasta con la brutal transferencia de recursos que América Latina efectivizó en la década del 80;
- c) el mantenimiento de la democracia política, pese a las dificultades económicas y sociales que sufrieron los distintos países de la región.

Entre los factores negativos se destacan:

- a) un crecimiento económico moderado (alrededor del tres por ciento, muy por debajo del 5,5 por ciento del período 1950-80) y un coeficiente de inversión inferior al que se verificaba alrededor de 1980, antes de la crisis de la deuda externa;
- b) un fuerte aumento del desempleo abierto, que pasa de seis a nueve por ciento en la década del 90, con la continuidad del subempleo, la profundización de la precariedad y el aumento de la informalidad. Un dato muy significativo es que en la década del 90, el 70 por ciento de los nuevos empleos se generaron en el sector informal urbano;
- c) se mantienen muy altos niveles de pobreza, superiores al 40 por ciento de las familias, lo que indica un problema social muy agudo. El alto nivel alcanzado, a pesar de los paliativos asistenciales implementados, muestra su carácter estructural, inseparable del modelo de desarrollo por el cual han optado los países latinoamericanos. La magnitud y la gravedad de la pobreza constituyen un problema ético que la sociedad latinoamericana no puede soslayar;
- d) se siguen acentuando las desigualdades sociales dentro de los países de la región y se mantiene el triste privilegio de contar con la más regresiva distribución del ingreso en el mundo;
- e) se dan nuevas formas de fragmentación social, originadas básicamente por los nuevos problemas del empleo, que influyen sobre la desactivación política, originan volatilidad de intereses y dificultan la conformación de sujetos sociales. Esto también influye sobre la limitación de la representatividad de los partidos políticos;
- f) la representatividad de las instituciones políticas se ve afectada, además, por su responsabilidad en los acontecimientos que se han dado y se siguen produciendo en la región.

g) La sociedad muestra descontento y malestar, lo que profundiza el descreimiento del sistema político y limita las acciones colectivas.

Esta fotografía de la realidad latinoamericana nos muestra una síntesis de sus principales problemas a abordar al inicio del siglo XXI, en un contexto de modernización económica basada en el ajuste estructural que surge del Consenso de Washington. Existen diversas interpretaciones que intentan explicar las causas de esta situación. Hay quienes le adjudican a la globalización el rol central en esta problemática. Otros entienden que la modernización llevada a cabo, basada en la liberalización, la desregulación y las privatizaciones, era inevitable y la única alternativa posible. En general los que creen en el pensamiento único, al estilo Fukuyama, responsabilizan a los políticos de la situación negativa de la región. Según esta perspectiva, el problema no está en las transformaciones propuestas sino en su forma de implementación, aspecto que cae bajo la responsabilidad del sistema político.

Nosotros entendemos que hay diversidad de modernizaciones. La actual situación se explica por causas externas vinculadas al proceso de globalización y a actitudes de los países desarrollados, y causas internas derivadas del modelo económico, de las instituciones políticas, del funcionamiento del Estado y de factores sociales que analizaremos a continuación.

Las principales causas externas

La evolución internacional marca con nitidez la presencia de un fuerte proceso de transnacionalización combinado con un proceso de globalización financiera, comunicacional y tecnológica (*Couriel, 1996*) (1). Esta globalización real significa que cualquier acontecimiento que se dé en estos planos repercute y tiene consecuencias inevitables sobre casi todos los países del mundo. Dado este aumento de la interconexión, los países latinoamericanos no pueden quedar aislados con respecto a estos acontecimientos.

Sintéticamente, la globalización financiera tiene muy fuertes repercusiones en los países de la región. Hoy se transan en el mundo un billón y medio de dólares diarios sin ningún tipo de regulación y con riesgos sistémicos para los mercados financieros, y en especial para determinados países y monedas. De estas operaciones, el 90 por ciento se realiza a plazos inferiores de una semana, lo que muestra el nivel de especulación y la volatilidad de estos movimientos de capitales. Ello ha originado vulnerabilidad en muchos países y crisis financieras recurrentes como la de México en 1994, la del sudeste asiático en 1997, la de Brasil en 1999 y los sucesos actuales de Argentina.

Esto nos lleva a la necesidad de encontrar formas y mecanismos de regulación de estos movimientos de capitales de corto plazo. Así lo ha planteado en varias ocasiones el presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, e instituciones como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Se requiere alguna forma de negociación, especialmente con la potencia dominante en el plano financiero, Estados Unidos, cuya economía ha sido muy beneficiada por este proceso de globalización, de liberalización y de apertura de los mercados financieros.

Otro aspecto muy relevante de la influencia de lo internacional sobre América Latina lo constituye la ideología de la globalización (*Couriel, 1998*) (2). Esta se usa para justificar

la implementación de determinados modelos económicos como los únicos factibles y necesarios, y de ciertas medidas económicas como inevitables tales como las liberalizaciones y las privatizaciones. Importa señalar el gran poder de esta ideología prevaleciente en la región. Ella coincide con los intereses del fuerte poder financiero internacional e inclusive con el poder financiero nacional en cada uno de los países, donde tiene mucha fuerza. Se trasmite explícita o implícitamente a través de los medios de comunicación, especialmente los noticieros de televisión y las principales agencias internacionales de noticias. No olvidemos el poder y la influencia de los medios de comunicación sobre la generación de valores y sobre su capacidad de influir sobre la opinión pública, incluso sustituyendo en estas funciones a los propios partidos políticos. Esta ideología se implementa a través de las condicionalidades que los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) exigen en el otorgamiento de sus préstamos y que tienen gran poder sobre las decisiones económicas de los gobiernos latinoamericanos. Por último, se apoyan en tecnocracias con mucho poder en los gobiernos latinoamericanos, vinculadas o capacitadas por estos organismos financieros internacionales y/o articuladas a los sistemas financieros.

Importa señalar que esta ideología no ha triunfado en ningún país del mundo. Por el contrario, si analizamos los éxitos en el siglo XX de los principales países desarrollados, encontramos muy fuerte presencia e intervención de los Estados nacionales en la conformación de sus respectivos modelos económicos y sociales. En América Latina esta ideología ha generado tendencias de destrucción y especialmente de exclusión. En su concepción más dogmática, se traduce la idea de que el mercado resuelve todo y el Estado debe minimizarse o desaparecer, por lo tanto no son necesarios ni los políticos ni los partidos políticos, y en consecuencia pone en tela de juicio a la propia democracia que con tanto sacrificio los pueblos latinoamericanos han logrado mantener. Según Lechner (3), para el neoliberalismo el objetivo explícito es despolitizar la economía y el implícito es despolitizar la vida social. El mercado y la iniciativa privada no conciernen sólo a la política económica sino que apuntan a una reorganización integral de la sociedad, ya que suponen que el mercado permite equilibrios espontáneos de intereses en pugna y genera un orden autoorganizado y autorregulado. En consecuencia, para esta concepción la política resulta superflua y toda intervención política sería interferencia indebida e ineficaz.

Por último, la influencia de lo internacional sobre América Latina se manifiesta en las actitudes de los gobiernos de los países desarrollados que fijan restricciones comerciales afectando las exportaciones de los países latinoamericanos, tales como la protección y los subsidios a los productos agrícolas y las cuotas, las contingencias y las prohibiciones a la entrada de productos de la región. Importa señalar que en el inicio de las conversaciones sobre el Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), Estados Unidos ha expresado su intención de discutir solamente las rebajas arancelarias, porque considera que las protecciones para arancelarias -sin duda, las más relevantes- deben analizarse en la órbita de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Las causas económicas internas

## Una alternativa a la modernización en los 90\*

Muchos de los problemas económicos que presenta América Latina tienen origen histórico estructural, inclusive algunos provienen de la etapa colonial o son problemas étnicos que aún azotan a la región.

Si analizamos sintéticamente la segunda mitad del siglo XX, encontramos al período 1950-80 como el de mayor crecimiento en la historia de la región y con bajos índices de desocupación abierta. Sin embargo hay problemas de subempleo y pobreza que provienen del medio rural y se trasladan al medio urbano a través de los procesos migratorios del campo a la ciudad. Por otro lado, el estilo de los procesos de industrialización generó fuertes déficit de balance de pagos, donde se ubica el origen del endeudamiento externo de la segunda mitad de los 70. La década del 80 es denominada la década perdida. La prioridad de la política económica fue el pago de los servicios de la deuda externa, efectivizándose una transferencia neta de recursos del cuatro por ciento del PIB, cifra mucho más elevada que las indemnizaciones de guerra que en el siglo XX pagaron los países perdedores. La relación de fuerzas entre deudores y acreedores hizo que aquellos pagaran en exclusividad los costos de esta situación negándose la objetiva corresponsabilidad en el origen del endeudamiento externo. A ello debe agregarse las políticas económicas de los países desarrollados que generaron muy negativos términos de intercambio para los países de la región. Las consecuencias fueron el aumento de la desocupación abierta, la pobreza y la marginalidad.

En los 90 tenemos un proceso de modernización neoliberal, donde la liberalización comercial fue de mayor profundidad que la realizada en los países desarrollados y con la característica de que los procesos de privatización no mejoraron sustantivamente los coeficientes de inversión en América Latina. Hubo procesos relativamente similares en los distintos países de la región con sus lógicas debilidades, ya que las recetas universales no contemplan las especificidades de la región y de cada uno de sus países. Si se analizan los procesos de modernización de Estados Unidos, de Alemania o de Japón, se constata la diversidad de cada uno de esos modelos.

En los modelos económicos prevalecientes se supone que los equilibrios macroeconómicos de carácter financiero, con énfasis en el déficit fiscal y en el descenso de la inflación, mecánicamente van a generar descensos en las tasas de interés, una mayor entrada de capitales y, por lo tanto, mayores niveles de inversión, de crecimiento, de empleo y, consecuentemente, mejoras en los problemas sociales. Sin embargo, no hay demostración teórica ni empírica de resultados positivos de esta teoría. En los hechos, la política económica de corto plazo prioriza los aspectos financieros frente al crecimiento y a la inversión productiva, frente a las necesidades de los sectores productivos y frente a los requerimientos de carácter social. Se hace hincapié en el descenso de la inflación -en algunos países con éxito gracias al ancla cambiaria-, y pone énfasis en el déficit fiscal como el causante de todos los males. A éste se le atribuye, en determinadas ocasiones, los procesos inflacionarios; en otras, el problema de la deuda o el problema del empleo y, en los últimos tiempos, es muy significativa la preocupación del déficit fiscal como imagen para los inversores extranjeros. Esto marca los efectos muy superiores de la ideología sobre la propia realidad. En esencia, los descensos de la inflación y del déficit fiscal se presentan como

requisitos para la entrada de capitales -instrumento central de la política económica de corto plazo-, pese a que algunos ejemplos, como el caso de China y de Brasil en algunas etapas, donde hubo elevadas inversiones directas extranjeras, no corroboran esta ideología. En ocasiones se practican políticas cambiarias con objetivos antiinflacionarios, políticas de tasas de interés para estimular la entrada de capitales y políticas fiscales procíclicas para atender la imagen del país, con buenos efectos de carácter financiero pero que afectan decididamente a la inversión productiva y al crecimiento, desestimulan a los sectores productivos, y se encuentran en el origen de los graves problemas sociales que afectan a muchos países de la región.

Importa señalar que las políticas cambiarias, basadas en anclas cambiarias con éxito en los objetivos antiinflacionarios, cuando permanecen durante mucho tiempo, terminan en profundas crisis financieras, como ha sucedido a principios de los 80 -las denominadas "tablitas"- que afectaron a Argentina, Uruguay y Chile. Lo mismo vuelve a ocurrir en los 90 con la crisis financiera de México de diciembre de 1994, o la de enero de 1999 en Brasil, o la actual crisis que está viviendo Argentina. En esencia, la apreciación de la moneda nacional, ancla cambiaria o atraso cambiario, inevitablemente genera déficit de balanza comercial, endeudamiento externo, déficit de balanza de pagos en cuenta corriente y, por lo tanto, una fuerte dependencia de los mercados financieros internacionales. Es muy significativo el caso de Argentina en este momento; este país tiene un servicio de deuda externa de corto plazo de 55.000 millones de dólares frente a un nivel de exportaciones anuales de 26.000 millones de dólares. La gran mayoría de estos servicios de deuda se vencen durante el año y, generalmente, son renovables, pero obliga a renovaciones permanentes con tasas de riesgo país muy altas, que hace muy difícil el éxito del gobierno de Domingo Cavallo. En esencia, la ley de convertibilidad se encuentra en el origen de los grandes problemas económicos, sociales y políticos que está viviendo actualmente Argentina.

La década del 90 muestra a América Latina aplicando un modelo neoliberal basado en minimizar la acción y la presencia del Estado, con una tendencia a que el mercado resuelve todo y por lo tanto no se aceptan formas de regulación, con prioridad de lo financiero frente a lo productivo y a lo social, con preferencia hacia los ajustes frente al crecimiento y a la equidad, y al estímulo de lo individual frente a lo colectivo, lo social y lo solidario. Se viene aplicando un modelo que no atiende ni las especificidades de los países de la región ni contempla las principales demandas de la sociedad y que, a nuestro entender, no resuelve los grandes problemas económico-sociales de los países de la región. Es de destacar que en el mundo desarrollado no se aplican las bases de este modelo; existen heterodoxias como la protección paraarancelaria y los subsidios a los productos agrícolas, e importantes intervenciones del Estado como la permanente presencia de la Reserva Federal en la política económica de Estados Unidos, o las heterodoxias actuales del Banco Central del Japón en la búsqueda de estimular el consumo interno en dicho país.

Las causas de carácter político

Los factores de orden político tienen también su parte de responsabilidad sobre la situación que está viviendo la región a fines del siglo XX. Si bien se considera un logro el mantenimiento de los regímenes democráticos, no es menos cierto que hay

## Una alternativa a la modernización en los 90\*

dificultades derivadas de la calidad de la democracia en muchos de los países de la región.

La democracia electoral basada en el sufragio universal, la alternancia de los partidos políticos en el poder y la igualdad de oportunidades para los distintos partidos, en especial en las campañas electorales, ha sufrido limitaciones en el período. Elecciones con fraudes, como es el caso del último triunfo de Alberto Fujimori en Perú, es una demostración de la gravedad de la situación, así como el hecho de que se considere la existencia de democracia electoral en México porque el Partido Revolucionario Institucional (PRI) haya sido derrotado en la última elección.

La igualdad de oportunidades para todos los partidos políticos que se presentan a las elecciones es aún una materia pendiente de los regímenes democráticos en América Latina. Las diferencias en el acceso a los medios de comunicación y al financiamiento que reciben los distintos partidos políticos por parte del sector privado son muestras nítidas de esta situación.

Por otro lado, en muchos países de la región se constatan violaciones a principios básicos de la democracia política, como las libertades, las garantías a los derechos humanos, los estados de derecho y el propio debilitamiento de los poderes judiciales. Es imprescindible extender y completar la democracia política en regiones y en sectores sociales latinoamericanos que no son beneficiarios de los principios democráticos. En muchos países se sigue dando la existencia de ciudadanos de primera y de segunda, en la medida en que se dan discriminaciones en la aplicación de las leyes; generalmente, los sectores indígenas y marginales no son tratados por las propias instituciones estatales en igualdad de condiciones con respecto al resto de los integrantes de la sociedad. Se mantienen regiones donde no hay decisiones democráticas, porque el Estado nacional no llegó o por la influencia de poderes locales, como las Fuerzas Armadas, los paramilitares, las guerrillas, los sectores vinculados al narcotráfico o por la presencia de países extranjeros.

La calidad democrática también se ve afectada por factores culturales. Muchas veces el subdesarrollo de la sociedad civil se manifiesta en que no se siente parte de la democracia, ni con sus derechos y sus obligaciones, tanto por la influencia de culturas autoritarias en lo familiar, en la cotidianidad, como por la falta de experiencias y tradiciones democráticas en las relaciones sociales y políticas. En esencia, la cultura democrática, la capacidad de diálogo, los acuerdos y los compromisos son esenciales en los regímenes democráticos; no hay democracia sin el respeto y la tolerancia al otro, al que proviene de otra cultura; la democracia es esencial para la convivencia pacífica de culturas diferentes.

En el plano de las instituciones políticas, en América Latina se constata un nítido predominio del Poder Ejecutivo frente a los poderes Legislativo y Judicial. Los partidos políticos ganan elecciones pero no gobiernan; en los hechos gobierna el Presidente de la República con tecnocracias que muestren buena imagen al sistema financiero internacional. Muchas veces los candidatos presidenciales son más fuertes que los propios partidos, y en general no convocan ni consultan a sus partidos para la toma de decisiones relevantes. El Poder Ejecutivo está más ligado a los poderes internacionales mientras que el parlamento está más ligado a sectores internos de la sociedad; los

representantes de los organismos financieros internacionales nunca pasan por los parlamentos.

La subordinación del Poder Legislativo al Ejecutivo se constata en la gran mayoría de los países de la región; carecen de iniciativa por la falta de información propia y, muchas veces, ven limitado su accionar por el uso de tecnologías artesanales. Ello deriva en que una alta proporción de las leyes que se aprueban en los parlamentos tienen la iniciativa del Poder Ejecutivo. Los elementos centrales de la política económica no pasan por el Legislativo, salvo la materia presupuestal; no se dan debates relevantes en los parlamentos y la sociedad siente que sus principales demandas no son consideradas en ese ámbito. Los debates pasaron de las salas parlamentarias a los medios de comunicación.

Otro factor político relevante de la actual situación que está viviendo América Latina deriva de la debilidad de los partidos políticos. Ganan elecciones pero no gobiernan, y son muchas las ocasiones en que, como gobierno, no cumplen los programas presentados en las campañas electorales. Tal vez los casos más significativos lo muestran las conductas de Carlos Menem en Argentina luego de su primer mandato, Fujimori en Perú después de su primer triunfo y Carlos Andrés Pérez en Venezuela luego de su último triunfo. En muchos países, los partidos políticos muestran signos de fragmentación, de falta de unidad y de disciplina. Ejemplos de ello son la debilidad de los partidos en Brasil y la desaparición de las principales fuerzas políticas en Perú y en Venezuela. La carencia de democracia interna y el uso de las políticas de clientela para ganar votos en las elecciones son también elementos críticos de los partidos políticos, así como también la debilidad y la falta de claridad programáticas para atender las demandas sociales, a la luz de sus debilidades ideológicas y de identificación partidaria. Los partidos de derecha toman sus ideas del neoliberalismo y de los organismos financieros internacionales; los de izquierda ya no cuentan con los numerosos intelectuales provenientes de las universidades latinoamericanas que tanto aportaron en el pasado.

Una de las señales más significativas de la debilidad de los partidos políticos surge de sus dificultades de representatividad, en la medida en que no atienden las demandas ni los conflictos sociales, no están suficientemente enraizados en la sociedad y no siempre son las instancias privilegiadas de mediación para traducir las demandas sociales a la agenda política, con debate público de alternativas, especialmente en el ámbito parlamentario. En la medida en que no gobiernan y son excluidos de los procesos de decisión en tanto partidos, pierden su capacidad creadora de identidades colectivas. Si los partidos y los parlamentos no representan ni coordinan estas sociedades complejas, surgen organizaciones de la sociedad civil con mayor gravitación, como por ejemplo los medios de comunicación (*Lechner, N.*).

Uno de los fenómenos más llamativos de los últimos años lo constituye el descreimiento y la falta de credibilidad por parte de la sociedad de las instituciones políticas, en especial del parlamento y de los partidos. En muchos países surgen encuestas de opinión pública donde se muestra este fenómeno, e inclusive señalan que los partidos políticos y los parlamentos tienen menor confiabilidad que las Fuerzas Armadas y los empresarios. Hay factores de diversa naturaleza que pueden explicar esta situación: por un lado, la ideología dominante influye significativamente ya que

## Una alternativa a la modernización en los 90\*

expresa que todo el accionar del Estado es vicioso y los partidos políticos se dedican a ganar elecciones para tomar el aparato del Estado y desde allí intentar resolver los problemas de la sociedad. Pero si el Estado no puede resolver estas situaciones y alcanza con el libre accionar del mercado, la política no hace más que perturbar y se profundiza su descreimiento.

Por otro lado, los elementos de corrupción en los políticos y en la sociedad, la no aplicación de los programas sustentados en las campañas electorales y la falta de resolución de los problemas económicos y sociales profundizan el descreimiento.

La desactivación política de sectores sociales importantes, y en especial la ideología que expresan los medios de comunicación, son elementos centrales de este descreimiento que termina afectando a la propia democracia.

La región muestra crisis del Estado en sus funciones básicas tradicionales de integración social, de agente de desarrollo y de redistribuidor de la riqueza y del ingreso. Las características de la modernización neoliberal, las bases de la ideología neoliberal -básicamente antiestatal- y la propia politización del Estado a través de las políticas de clientela se ubican en el centro de esta crítica situación. Sin embargo, los procesos de globalización y los problemas que genera la acción del mercado nos lleva a la necesidad de contar con Estados eficaces para cumplir sus funciones centrales.

Los factores de carácter social

Los nuevos problemas del desempleo han profundizado las distancias sociales y, especialmente, han generado nuevas formas de fragmentación social. Los nuevos sectores informales ya no provienen de los procesos migratorios desde las zonas rurales, sino que provienen de los sectores urbanos, por las fuertes caídas del empleo en la industria manufacturera y en el Estado. El pasaje de trabajadores de establecimientos fabriles al trabajo por cuenta propia, donde realizan sus tareas en forma aislada y precaria, dificulta las acciones colectivas, genera volatilidad de intereses y, muchas veces, produce desactivación política y el retiro al ámbito de lo privado. Se generan nuevas formas de marginalidad en los barrios periféricos de las ciudades, con zonas rojas, con inseguridad ciudadana y con la implantación de culturas propias de marginales que afectan los problemas de seguridad pública de las grandes ciudades latinoamericanas. La falta de generalización de intereses, la dificultad de alcanzar intereses comunes y elementos de solidaridad, limitan la definición de sujetos sociales y terminan dificultando la propia representatividad de estos sectores sociales. Importantes sectores sociales se transforman en opinión pública, se informan por los medios de comunicación -especialmente la televisión- y se afecta sus funciones cotidianas de ciudadano. Los propios partidos, en muchas ocasiones, sustituyen sus formas de representación por formas de comunicatividad.

Norbert Lechner ha señalado con mucho énfasis los problemas de subjetividad de la sociedad. En un reciente trabajo sobre desarrollo humano para el caso de Chile (4), indica el malestar y el descontento de la sociedad chilena, país donde se dan los mejores indicadores económicos de la región. La sociedad se muestra desconfiada, con miedo al otro, con miedo a la exclusión; se debilitan las redes de seguridad, que antes estaban a cargo del Estado, de las religiones y de las ideologías; se desconfía de las acciones colectivas y de carácter político. Los chilenos bloquean sus sueños y

aspiraciones; comparten la desesperanza, el desencanto o la resignación; sus aspiraciones se refieren al ámbito personal y no al colectivo; sus sueños han quedado restringidos al bienestar de sus hijos.

Los procesos de modernización neoliberal y las características de los modelos económicos marcan nuevas formas de influencia de Estados Unidos, potencia dominante en la región, que influye sobre las nuevas relaciones de poder en el interior de cada uno de los países. En un análisis muy sintético, es factible pensar que la antigua influencia de Estados Unidos en el plano militar se haya trasladado al plano de lo comunicacional. La propia influencia política se traslada al plano ideológico, aunque se mantienen acciones nítidamente políticas como los certificados unilaterales por el tema de las drogas y el mantenimiento de las acciones contra Cuba. Probablemente, en el plano económico, los aspectos financieros y tecnológicos sean en la actualidad más relevantes que los productivos; la influencia de lo internacional marca nuevas relaciones de poder. Brevemente, podemos decir que los sectores vinculados con las actividades financieras -fundamentalmente los bancos-, los sectores vinculados con los medios masivos de comunicación -en especial la televisión-, las tecnocracias instaladas en los gobiernos y vinculadas al sistema financiero internacional y las empresas productivas ligadas a las empresas transnacionales han aumentado su poderío en América Latina.

Los empresarios productivos ligados al mercado interno, tanto agrícolas como industriales, las capas medias vinculadas en el pasado al sector industrial y al Estado, los sindicatos afectados por los propios problemas de desempleo abierto, subempleo y precariedad, los intelectuales progresistas por la menor incidencia en la generación de ideas de las universidades latinoamericanas, han perdido fuerza. El establecimiento, el retorno y el mantenimiento de la democracia le ha quitado poder a las propias Fuerzas Armadas.

Las salidas

Salir de la situación que está viviendo la región requiere atacar los distintos problemas que se plantearon en el diagnóstico. Hay que enfrentar el tema de la globalización, así como las actitudes y las acciones de los países desarrollados que afectan a América Latina. Se vuelve necesario conducir la modernización, para lo cual son imprescindibles un Estado eficiente, junto con partidos políticos y actores sociales afines a estos cambios, y acompañar estas acciones con transformaciones en el modelo económico prevaleciente, especialmente atendiendo las especificidades de la región y de sus países integrantes, que permitan avanzar hacia la atención de los grandes problemas sociales como la pobreza, las desigualdades y el desempleo. Es fundamental fortalecer las instituciones políticas democráticas, en especial los partidos políticos -responsables también de esta situación- y transformar al propio Estado para que cumpla adecuadamente con sus principales funciones. En el ámbito social, hay que fortalecer a las organizaciones civiles que funcionan como complemento de las instituciones democráticas y no intenten suplantadas. Se requerirán nuevas relaciones de poder y, sin duda, nuevos actores con el dinamismo suficiente y acordes con estos procesos de cambio.

Este proceso de cambios estructurales se debería iniciar en función de las características de cada país, y en los niveles necesarios, aunque todo parece indicar

que son imprescindibles cambios en el poder político para acelerar este nuevo proceso de reformas.

El enfrentamiento a determinadas formas de globalización real, a la ideología de la globalización y a las actitudes y acciones en el plano comercial de los países desarrollados requiere un intenso y creativo proceso de negociaciones. Estas dependerán de la relación de fuerzas entre los distintos negociadores, por lo tanto, en un mundo de bloques con predominio militar, comunicacional, financiero e ideológico de Estados Unidos, se vuelve absolutamente imprescindible la mayor unidad posible de los países de América Latina. Los países de la región no pueden seguir negociando en forma aislada pues limitan su capacidad y su fuerza, muy debilitada en el plano internacional. El Mercosur ha sido un buen inicio para tener una política común hacia el exterior, y no deberían perderse los avances ya logrados. Sus acciones deberían servir de plataforma para extenderla al resto de los países de la región.

América Latina debería formular propuestas para enfrentar los desafíos de los grandes problemas internacionales actuales que le faciliten la negociación con los distintos bloques mundiales. De estos temas se destacan los siguientes:

a) La necesidad de gobernar la globalización y, especialmente, la globalización financiera por la vulnerabilidad que genera la volatilidad y especulación de los movimientos de capitales de corto plazo. Esto lleva necesariamente a alguna forma de regulación de los movimientos de estos capitales, para lo cual es imprescindible negociar con Estados Unidos, el gran beneficiario de este proceso de apertura y liberalización financiera en los últimos 20 años. Estados Unidos podría aceptar algún tipo de negociación si sufriese alguna forma de vulnerabilidad en la libre movilidad de capitales. Mientras ello no ocurra, América Latina debería unirse y acordar con el sudeste asiático y la Unión Europea formas de regulación, inclusive para negociar con Estados Unidos. La CEPAL ha realizado múltiples propuestas sobre formas de regulación financiera que podrían servir de base para futuras propuestas y negociaciones.

b) Resulta difícil enfrentar la globalización comunicacional pero debería haber, en el plano nacional, una mayor igualdad de oportunidades para el conjunto de los sectores sociales y políticos. La extraordinaria velocidad de los cambios tecnológicos que se han venido desarrollando a fines del siglo XX deberían ser aprovechados por los distintos países con fines de desarrollo. Sería necesario crear alguna forma de contralor sobre el riesgo nuclear, ecológico y ambiental para no seguir profundizando la incertidumbre vigente en el mundo (*Demos, 1999*) (5).

c) En materia de comercio internacional, se debería negociar con el fin de corregir las actuales asimetrías comerciales intentando eliminar las barreras paraarancelarias impuestas por los países desarrollados, así como la protección y los subsidios de sus productos agrícolas; es necesario, asimismo, que la periferia pueda colocar libremente sus productos manufacturados y modificar todo tipo de medidas de política que afecten negativamente los términos de intercambio.

d) Esta negociación colectiva con los distintos bloques requiere también una revisión de las condicionalidades que imponen en sus préstamos los organismos financieros internacionales. En los hechos, a través de las mismas, se implementan procesos de

ajuste estructural basados en el Consenso de Washington que funcionan como recetas universales y no tienen en cuenta las especificidades de los países de la región. Los resultados de este modelo neoliberal están a la vista, y habría que sacar provecho para estas negociaciones de las fuertes críticas que se realizan desde el mundo desarrollado al accionar de estos organismos, especialmente el FMI, con alta responsabilidad en las crisis del sudeste asiático, de Rusia y de muchas situaciones similares que se han dado en los países latinoamericanos en las últimas décadas.

e) Deberían encontrarse mecanismos de negociación colectiva con las grandes empresas transnacionales que operan en la región para, de esta manera, hacer funcionales y compatibles sus intereses estratégicos y de rentabilidad con los intereses nacionales de los países que reciben sus inversiones. Para algunos países pequeños es muy difícil una negociación equilibrada con empresas transnacionales a causa de la desigualdad de fuerzas en pugna.

f) En el plano político, es importante que los países de la región tengan su representación en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y, especialmente, en el G-7, aunque en la realidad lo relevante es concentrar mecanismos de negociación eficiente con Estados Unidos con cierto predominio en estos ámbitos.

En el plano interno es indispensable conducir el proceso de modernización y para ello es fundamental la acción del Estado y de actores sociales imbuidos de la necesidad de estos procesos de cambio; en esta conducción debe sufrir modificaciones el modelo económico neoliberal vigente. El nuevo modelo tiene que adaptarse a las especificidades de cada país, pero se vuelve imprescindible que lo económico y lo social tengan una prioridad similar (*Couriel, 1998*). Dependiendo del punto de partida en cada país, hay que romper con la prioridad exclusiva hacia lo financiero que le otorga el modelo económico vigente, para proporcionarle similar prioridad a lo productivo, -por lo tanto al crecimiento, la inversión y a las demandas de los sectores productivos-, y a lo social. Los equilibrios macroeconómicos son importantes pero tienen que ser compatibles con la competitividad, con la inversión productiva, con el crecimiento económico, con el empleo productivo y con la equidad. Esto significa la necesidad de políticas productivas, activas y selectivas, de políticas cambiarias que mejoren la competitividad, de tasas de interés reales para la formación de mercados de capitales de mediano y largo plazo, y de políticas fiscales de carácter anticíclico que tomen en cuenta lo productivo y lo social (*CEPAL, 2000*) (6). Uno de los aspectos centrales de la política económica es resolver la problemática del empleo. El libre juego del mercado no da soluciones a esta situación y es indispensable la elaboración de programas que atiendan los problemas de oferta de mano de obra, en especial la capacitación y formación permanentes, y los problemas de demanda de mano de obra con estímulos hacia las actividades productivas de mayor generación directa e indirecta de empleo productivo (*Couriel, 1998*). La conformación de la estructura productiva es central porque, como lo muestra la historia de las últimas décadas en la región, el crecimiento económico es condición necesaria pero no suficiente para enfrentar los problemas del empleo. Lo importante es el contenido del crecimiento y la necesidad de la elaboración de programas de empleo productivo.

La reforma de la educación merece una mención especial y es un factor central para el futuro de la región. La velocidad de los avances tecnológicos requiere de un sistema

## Una alternativa a la modernización en los 90\*

educativo adecuado a estas nuevas circunstancias, para no quedar aislados y para tener la capacidad de adaptar y de crear nuevas tecnologías. Por lo tanto, la educación es central para ganar competitividad, máxime si ésta es de carácter sistémica. La educación es básica para la formación permanente de la mano de obra y para el conocimiento, factor central del desarrollo; la educación es central para la generación de valores como el de la solidaridad, los principios de la democracia, el respeto y la tolerancia a la diversidad cultural, para crear una conciencia regional y una identidad latinoamericana que ayude a la integración regional y a la unidad de estos países para negociar en mejores condiciones con el mundo desarrollado. Pero todos los avances positivos que se efectivicen en materia de educación pierden eficacia si no se atienden los problemas centrales del empleo productivo. La educación vuelve a ser condición necesaria pero no suficiente para resolver los problemas del desarrollo.

El mercado no resuelve los problemas centrales de la región -aunque es indispensable como indicador de resultados para definir la cantidad y calidad de los bienes y servicios-, por ello se vuelve trascendente combinar la lógica del mercado con la lógica del Estado. El mercado no tiene horizonte temporal ni social -al decir de Raúl Prebisch-, a lo que hoy debemos agregar la ausencia de horizonte ambiental. El Estado es necesario para corregir los efectos negativos de la globalización y de las acciones del mercado. El Estado es básico para la conducción estratégica del proceso de modernización, para la conformación de un nuevo modelo económico en el que se redefina la estructura productiva a fin de atender simultáneamente la competitividad y el empleo, para mejorar la competitividad sistémica, para incorporar los cambios tecnológicos y para la formulación e implementación de los programas de empleo productivo. El Estado es imprescindible para la negociación internacional, para mejorar sustantivamente la equidad que depende del modelo económico y de las políticas sociales.

Desde una perspectiva política, el Estado es fundamental para la propia existencia de la democracia. Sin Estado no hay políticas ni políticos y, por lo tanto, no hay democracia, y se vuelve indispensable un Estado transformado para cumplir adecuadamente estas funciones. Hay Estados que han sido desmantelados, que se han partidizado de tal forma que han perdido eficacia. No hay Estados neutrales ni ideales. En última instancia, su quehacer es reflejo de la relación de fuerzas existentes en la sociedad. Sin embargo, se necesitan también cambios en el aparato del Estado para alcanzar eficiencia técnico-administrativa, donde las direcciones, los ingresos y los ascensos se ejerzan adecuadamente y desaparezcan las prácticas clientelísticas de los partidos políticos.

No se concretarán salidas adecuadas a la situación que vive la región si no se fortalecen las instituciones políticas donde se sustenta la democracia. Estas transformaciones deben asegurar la democracia política, tomada como un fin en sí mismo, como un estilo de vida que involucra a toda la sociedad. Lo relevante es tener la capacidad de, manteniendo la democracia política, pasar a la democracia económica y social, que probablemente sea alcanzar el desarrollo y que requieren el conjunto de las transformaciones que analizamos en este capítulo.

Dadas las características de los regímenes presidencialistas habría que encontrar un mayor equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Es factible que los procesos de modernización requieran mayor ejecutividad y eficacia que pueden ser atributos del Ejecutivo. Sin embargo la necesidad de deliberación, de búsqueda de consensos y/o de acuerdos mayoritarios le dan más permanencia y mayor apoyo a las medidas y a las acciones que se emprendan, lo que privilegia la acción del Legislativo.

El fortalecimiento de los partidos políticos es central pues sin ellos no hay democracia. Ellos tienen la función de articular, incorporar y representar múltiples intereses de la sociedad civil; deben influir sobre la opinión pública, inclusive compitiendo con los medios de comunicación, para lo cual requieren una mayor capacidad programática. Los partidos deben democratizarse internamente y tener mayor capacidad de decisión para que, al llegar al gobierno, sean capaces de cumplir con el mayor grado de fidelidad posible sus programas electorales. Para todo ello es central que los partidos retomen sus funciones de representación, con un mayor grado de articulación y acercamiento a la sociedad, con mayor capacidad de atender sus demandas y resolver sus conflictos centrales. Esta tarea de los partidos políticos es vital en estas alternativas que se proponen. De alguna manera son condición necesaria para el futuro desarrollo de la región y la consolidación del proceso democrático.

Sin cambios en la sociedad es difícil concretar este conjunto de ideas y propuestas. Son indispensables nuevos y dinámicos actores sociales, nuevas relaciones de poder y nuevas organizaciones sociales. Es importante fortalecer estas organizaciones de la sociedad civil y avanzar en su grado de participación.

Las organizaciones sociales cumplen un papel fundamental en la visibilización de los problemas de la sociedad y en la configuración de demandas colectivas. Por su carácter específico, no reemplazan ni a los partidos políticos ni al Estado, como pretenden algunas posturas recientes. Por el contrario, son una expresión organizada de la sociedad civil cuyas demandas y experiencias deben ser articuladas dentro de los programas partidarios y del accionar del Estado.

Los procesos objetivos de cambio propuestos deben acompañarse de transformaciones en las subjetividades de los diversos actores sociales. Estimular la solidaridad, el respeto por la diversidad, desarrollar el respeto por los derechos humanos, contribuirá a aumentar la confianza entre los ciudadanos y de éstos en sus estructuras representativas.

El mayor desafío es mantener la democracia política ampliándola en los planos económico, social y cultural de manera de alcanzar un desarrollo integral.

En última instancia el conjunto de estas transformaciones propuestas deberá permitir avances sustantivos hacia la igualdad: hacia la igualdad de raza, hacia la equidad de sexo, hacia la igualdad social, en un contexto de convivencia pacífica entre las diferentes culturas, elementos constitutivos y básicos de la democracia.

Notas

1 Couriel, Alberto. "Globalización, democracia e izquierda en América Latina". Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.

2 Couriel, Alberto. "Globalización y democracia en América Latina". Revista de la CEPAL, Separata, CEPAL Cincuenta Años. Reflexiones sobre América Latina y El Caribe.

## Una alternativa a la modernización en los 90\*

3 Lechner, Norbert. "Estado y sociedad en una perspectiva democrática". Documentos de la Colección Papeles de Investigación.

4 Lechner, Norbert. "Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social" en "Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo" Bernardo Kliksberg y Luciano Tomassini, compiladores. BID y Fondo de Cultura Económica de Argentina. México, 2000.

5 "Incertidumbre, cambio y decisión. Ética y política ante el nuevo siglo". Unidad para la Cultura Democrática y la Gobernabilidad de la UNESCO. Director: Jorge Nieto Montesinos. DEMOS, 1999.

6 "Equidad, desarrollo y ciudadanía". CEPAL. Documento central. 2000-2001.

-----

Alberto Couriel es economista uruguayo y senador del Frente Amplio.