
MAS ALLA DE LAS POLITICAS PUBLICAS: UNA INTERPRETACION POLITICA DEL COMPORTAMIENTO ECONOMICO-SOCIAL DE LAS NACIONES LATINOAMERICANAS EN EL NUEVO ORDEN GLOBAL

FERNANDO FILGUEIRA

La aldea global

La sociología y las ciencias políticas modernas, han sido, en rigor ciencias de las sociedades nacionales. Ello no es enteramente justo si nos detenemos en la importante literatura marxista que construyendo sobre la noción del capitalismo como fuerza transformadora planetaria, inspiró trabajos como los de Lenin sobre el imperialismo, los de Cardoso y Faletto sobre la teoría de la dependencia y los de Wallerstein sobre su noción de economía mundo. Tampoco estuvo ausente el problema de la interconexión global y de un sistema internacional estratificado en los trabajos más proclives al denominado paradigma de la modernización, como lo evidencia la producción de Etzioni, Nettl, Robertson y Heintz. Todas estas perspectivas coinciden en procurar unidades y/o dinámicas explicativas extra y supranacionales.

Más allá de estas tradiciones y aportes persiste el hecho de que las ciencias sociales han utilizado marcos de análisis en donde el supuesto dominante es el de la unidad nacional como delimitación de objeto «natural». Debido en buena medida a que la sociología surge en el período de demarcación definitiva de las fronteras nacionales y se moderniza luego en

un período expansivo del estado nación, las ciencias sociales y en particular la sociología y las ciencias políticas han sido, predominantemente, ciencias de las sociedades nacionales. Hoy, sin embargo, pocos pondrían en duda que para el análisis de las sociedades nacionales se requieren categorías que introduzcan la realidad de un mundo densamente interconectado. La noción polisémica de globalización parece haber constituido un buen punto de partida para repensar el análisis social.

Por globalización se han denotado procesos de interconexión en diversos niveles: tanto económicos, como políticos, como organizacionales y culturales. Giddens ha definido este proceso como «*the intensification of worldwide social relations which link distant localities in such a way that local happenings are shaped by events occurring many miles away and vice-versa*». Las fronteras tradicionales demarcadas por los estados nacionales se han debilitado a impulsos tecnológicos, económicos y políticos. El capital se mueve hoy más fácilmente que en el pasado a través de fronteras nacionales y los bienes comerciales enfrentan hoy menos barreras que antes. Los centros de muchas decisiones económicas que afectan a las sociedades nacionales se han trasladado desde el parlamento a agencias financieras internacionales. La coordinación entre países ha

sido suplantada en ciertas regiones por verdaderas estructuras supranacionales. La información, las pautas de consumo, los valores e ideologías en boga, se transmiten hoy a un mundo que funciona en tiempo real.

Dos desafíos restan una vez establecida esta somera caracterización. Uno de ellos y que constituye uno de los centros de este trabajo es rescatar la mediación de las arenas domésticas frente a los impactos de la globalización. El segundo desafío refiere al problema de aproximar una definición conceptual y operativa del problema de la globalización. La hipótesis de que el mundo se ha interconectado hace ya cuatro siglos es esencialmente cierta. La sospecha de que hace veinte años hemos entrado a una etapa particular del proceso de globalización es asimismo plausible. El punto relevante aquí es moverse desde un modelo de estudio exploratorio e identificatorio (i.e. estamos en un sistema global) a un modelo causal y analítico (i.e. cuales son los efectos peculiares de una dinámica asimismo peculiar de globalización).

Un primer paso en este sentido es diferenciar el proceso identificado de los objetos de referencia. En otras palabras, diferenciar las unidades analíticas susceptibles de estudio y sus relaciones, del proceso de intensificación de la globalización. Combinando y simplificando en forma no autorizada algunos gráficos propuestos por otros autores que procuran avanzar en esta dirección se sugiere el siguiente esquema compuesto de tres niveles.¹

a. Una caracterización del proceso de intensificación de la «globalización»

Las dimensiones centrales del proceso de intensificación de la globalidad se definen aquí provisional y sumariamente: la económica, la política-organizacional y la informacional/cultural. Resta avanzar sobre un significado empírico más preciso de estos niveles de globalización.

i. El nivel económico. Descriptivamente por globalización económica nos referimos al más libre movimiento de factores y bienes económicos (capital, trabajo, mercancías) a nivel internacional (mundial y/o

regional). Este incremento en la liberalidad de movimiento de bienes y factores es central ya que afecta la estructura de precios relativos, y lleva a que esta estructura de precios relativos funcione en forma global con tendencia a la convergencia entre precios internos y mundiales (Frieden & Rogowski, 1994). Eventualmente en un mundo que se mueve hacia costos de transacciones y movilidad de factores a nivel cero se igualarían los costos relativos de factores en igual medida que disminuirían las barreras fiscales y tecnológicas para el intercambio de bienes con incorporación de factores a costos variables. Si la carne es más barata en Uruguay que en Suiza (relativo a otros bienes), cuanto más cerca de cero se encuentren los costos de transacción de este bien entre países, más cara se tornará la carne en Uruguay y más barata en Suiza (relativo al precio de otros bienes). Si el capital no tiene costos de movimiento, el mismo tenderá a igualar los retornos en diferentes partes del mundo.

ii. A nivel político-organizacional. En este nivel importa identificar procesos por los cuales áreas de decisión tradicional del estado-nación, se desplazan hacia otras naciones, organizaciones internacionales y/o agencias supranacionales. El proceso de globalización política es de larga data y cuenta con conceptos tales como imperialismo y dependencia para denotarse. Con la aparición de un mundo que cuenta al menos con tres polos hegemónicos, si bien las formas de denominación de nación a nación son importantes, surgen formatos de decisión e influencia política regionales y transnacionales. A nivel regional su forma más clara y desarrollada es la Comunidad Económica Europea (implica un proceso de integración económico y político). Ejemplos posteriores en estadio de implementación son el TLC (NAFTA) y el

¹ Los dos esquemas que más han influenciado el gráfico que se propone son Held, 1991, y muy especialmente, Robertson, 1992.

MERCOSUR (también económico y político). Estos esfuerzos de regionalización económica con estructuras multinacionales de decisión política constituyen las formas más similares al formato de los estado-nación tradicionales en espacios territoriales que incorporan más de un estado-nación. Son asimismo formas voluntarias de delegación de soberanías nacionales en pos de formas de coordinación y protección regionales. Una segunda forma de globalización política se relaciona a agencias supranacionales. Este proceso se inicia con Bretton Woods en 1940 y se apoya en el incremento del poder regulador e interventor de las agencias financieras internacionales (Stallings, 1992; Kahler, 1992). El Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y otros reguladores financieros y acreedores internacionales, se han movido desde créditos generosos en sus términos de interés a fines de los sesenta e inicios de los setenta, a créditos limitados, sujetos a evaluación de buen deudor, y en muchos casos con formas de condicionalidad abierta para con las políticas internas de las naciones deudoras.

- iii. A nivel informacional y cultural. Las transformaciones tecnológicas en materia comunicacional y de transporte permiten afirmar que el mundo funciona en tiempo real. Se vive, parafraseando a McLuhan, en una aldea global. Ello, a más de permitir y ser la base material de los puntos arriba descritos, posee dos impactos adicionales sobre las sociedades nacionales. El primero refiere a lo que la literatura de la modernización bautizó como efecto demostración y efecto difusión. La confrontación de sociedades en un estadio de desarrollo menor que el primer mundo con el estilo de vida y las pautas de consumo de este último es un hecho cotidiano. En segundo lugar, en tanto se vive en una aldea global, las identidades de grupos particulares se construyen dentro de esta aldea, en buena medida, sin

considerar o respetar fronteras nacionales. El barrio, la ciudad o la nación real han perdido parte de su rol generador y contenedor de identidades; hoy existe el barrio imaginario, la ciudad virtual que podemos escoger en nuestra Internet, o las nuevas formas de identidad global pero a-territorial como lo es la pertenencia a una comunidad académica, milenaria, o religiosa.

b. Una definición de las unidades relevantes involucradas.

Las tres dimensiones mencionadas más arriba, son, nótese, conexiones globales que han existido de una u otra forma desde hace más de cuatro siglos. La definición de sistemas métricos, el Tratado de Tordesillas, el rol del Vaticano como árbitro internacional, la ruta del algodón y los esclavos y el telégrafo, son elementos de un sistema mundial, tanto como hoy lo es la ONU, el FMI, y el GATT, la Internet, y las cadenas transnacionales de producción y comercialización de computadoras personales. Los individuos que crearon estos mercados, instituciones y tecnologías, los estados de los cuales fueron ciudadanos, y el sistema mundial como tal son unidades que anteceden a la intensificación y transformación cualitativa del proceso de interconexión mundial. No debe colapsarse el proceso causal que se identifica en el punto (a) con las unidades analíticas relevantes inmersas y afectadas por este proceso.

Así, pues, en primer lugar, el propio sistema mundial, constituye una unidad relevante. No se debe confundir la aparición del concepto de globalización con la emergencia de un sistema mundial. En segundo lugar los estados nacionales constituyen otra unidad relevante. El grado en el cual estos han incrementado o disminuido su capacidad de acción es un problema teórico y empírico, su existencia no. Finalmente la tercera unidad, son los individuos. En rigor sólo ellos actúan, y sin agencia no hay sistema mundial, estado o intensificación de procesos de interconexión mundial.

c. Una proposición de líneas que conecten las unidades relevantes reflejando el impacto del proceso de globalización en la relación de estas.

Las relaciones entre estas diferentes unidades también pueden adelantarse desde un ejercicio teórico. La relación entre el estado nación y el sistema mundial es en su forma más acotada denotado como el problema de la soberanía nacional. Se destaca el término «acotado», ya que se hace referencia a la soberanía nacional, en tanto capacidad del estado de definir políticas por sí y ante sí, sin interferencias externas. No se incursiona en este punto en la soberanía nacional en tanto capacidad de implementar políticas vis-a-vis actores internos. La relación entre los individuos y los estados nacionales se enmarca en la problemática de la ciudadanía. Finalmente la relación entre los individuos y el sistema mundial, se define en torno al efecto que este último tiene sobre los actores nacionales al proveer marcos de referencia y estructuras de identidad e interés meta-nacionales. La intensificación del proceso de globalización coloca desafíos a la forma doctrinal y modal que estas relaciones entre unidades presentaron durante el período de la posguerra, así como a la características de las propias unidades.

Integrando estos tres niveles, se accede a un modelo provisional de orden analítico más rico en potencial heurístico que el que ofrece una mera operación identificatoria del sistema global. En síntesis el modelo que se presenta abre cuestiones que van más allá de un mero ejercicio teórico identificatorio, ofreciendo categorías analíticas que guíen la investigación empírica. Un ejemplo puede ayudar a ilustrar la operación en forma más persuasiva. El mero hecho de afirmar que el mundo se haya interconectado en términos económicos permite tan sólo hipotetizar que los estados nacionales deben considerar sus decisiones en política económica considerando señales y limitaciones impuestas desde este sistema mundial. Al establecer un conjunto de unidades relevantes (y sus relaciones) y colocar el proceso de intensificación de la globalidad económica como analíticamente exógeno, se enriquecen las

posibilidades hipotéticas y las cuestiones empíricas a analizar. En primer lugar puede preguntarse sobre el tipo de intensificación en la interconexión económica del cual se está hablando: ¿existe una mayor movilidad de bienes (menos tarifas y cuotas arancelarias)?, ¿de factores?, ¿qué factores (libre movilidad del capital? y ¿del trabajo en igual medida?). Puede también incursionarse en los efectos de estos procesos sobre unidades identificadas. ¿Cómo afecta este proceso peculiar el poder y los intereses de los actores internos? ¿Cómo afecta la libre movilidad del capital la relación entre política y políticas (problema de la ciudadanía) a nivel doméstico?

El esquema final propuesto se ve en el gráfico 1.

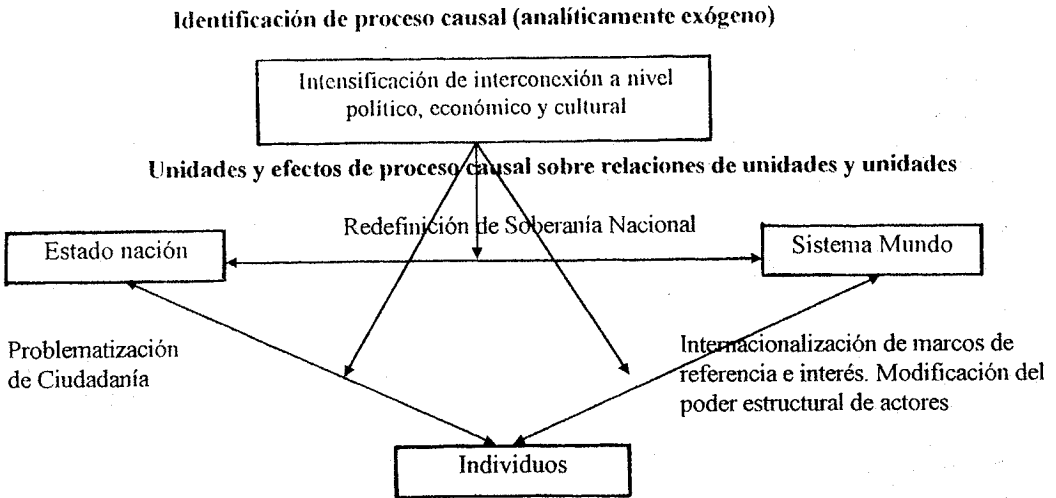
2 . Soberanía Nacional, Ciudadanía y actores sociales en América Latina: Sumario histórico y desafíos presentes

a. El problema de la soberanía en perspectiva histórica.

La conformación de los estados nacionales en América Latina presenta tres procesos tempranos, superpuestos en el tiempo histórico, distinguibles analíticamente. En primer lugar, los procesos de emancipación territorial (administrativa y militar) de las coronas española y portuguesa. En segunda instancia, las disputas militares-caudillescas que delimitaron los nuevos órdenes territoriales de la región. En tercera instancia la expansión administrativa y coercitiva desde los centros urbanos a la periferia o «*hinterland*». Estas tres dinámicas se producen en el contexto de una creciente incorporación de la producción latinoamericana a las formas modernas (no mercantilistas) del comercio internacional.

La peculiaridad de la región en comparación con los modelos europeos fue que etapas netamente distinguibles y que se sucedieron en dos y hasta tres centurias en el viejo continente, se agruparon en América Latina en poco menos de un siglo (1810-1910). En esos cien años las elites y poblaciones de América Latina desterraron al poder colonial, delimitaron

GRÁFICO 1



nuevas fronteras territoriales y expandieron y asentaron en sus respectivos dominios el aparato administrativo del estado y el monopolio de la coerción física.

Este proceso acelerado de génesis y desarrollo organizacional de la autoridad territorial produjo un resultado similar al que produciría un apresurado pintor de brocha sobre un muro. Brochas discontinuas, áreas levemente cubiertas y otras sin rastro de pintura pueden representar la forma en que el estado se hizo presente en el territorio latinoamericano. El proceso endógeno de formación estatal, logró, por tanto, en la mejor de las hipótesis, un resultado fragmentario, en donde los territorios delimitados fueron reales sólo en términos relativos a otro estado. Esto es, diferentes elites latinoamericanas respetaron las fronteras

acordadas, más al interior de estas fronteras, el estado fue, en vastos territorios, más ficticio que real. Cabe detenerse en esta distinción. El estado-nación moderno se encuentra indisolublemente ligado a la noción de soberanía nacional. Ahora bien, se puede pensar la soberanía desde un punto de vista meramente relativo; «La nación A no posee derechos sobre los territorios o habitantes de la nación B». Concedido y asumido que el principio se respeta, resta preguntarse qué sucede al interior de las fronteras de la nación B. El estado y la noción concomitante de soberanía no es sólo una entidad definible en términos relativos a la acción de otras naciones. Un estado es además un aparato administrativo-legal que regula relaciones sociales a través de su espacio territorial. Esta regulación continua de las

relaciones sociales a través del espacio territorial produce con el tiempo «*the institutionalization of behavioural expectations*» (Pérez, 1994). Produce en definitiva un orden. Es esta función primordial de los estados modernos la que fue desarrollada en forma tenue y discontinua en América Latina.²

Si en la regulación de las condiciones internas los estados latinoamericanos fueron notoriamente distintos a sus pares del viejo mundo, algo similar puede decirse de su rol en tanto filtro de presiones externas. Buena parte de las elites latinoamericanas no ingresan en la economía mundial, más bien, son conformadas y/o transformadas radicalmente por la economía mundial. La ausencia de una industria doméstica de relevancia y la centralidad de las exportaciones primarias presionaron a formatos comerciales ultralibrecambistas y por ende a un alto grado de sensibilidad y exposición a las

fluctuaciones y signos del mercado mundial. Esta tendencia se revierte parcialmente, luego de la crisis de los años treinta con el proceso de sustitución de importaciones. Coincidentemente, este es un período en el cual el estado se expande en tamaño y funciones. El modelo dura menos de medio siglo.³ Se asiste desde fines del setenta e inicios de los ochenta al entierro del modelo desarrollista de matriz estatal y proteccionista, y se ingresa en un mundo que exige de la región economías abiertas. No corresponde en este trabajo debatir los méritos y deméritos del modelo desarrollista de cuño cepalino. Sí importa anotar que tal tipo de economía política favoreció la expansión del aparato y las funciones del estado. Coincidentemente el grado en el cual estos estados se tornaron más democráticos y positivamente desarrollistas covaría fuertemente con la potencia del impulso industrializador. No es casual que para Evans (1994) los estados latinoamericanos que contaron con un proceso fuerte de industrialización substitutiva sean una mezcla entre el tipo ideal «desarrollista» y el estado «predador», mientras que aquellos con débil desarrollo industrializador se ubiquen más en el extremo de estados predadores.

En suma los estados latinoamericanos han sido históricamente débiles tanto en su regulación de las relaciones sociales a través del territorio como en su rol de filtro de las presiones externas. Por tanto los procesos de globalización referidos en el punto anterior no coliden con estados robustos, sino con formas muchas veces incompletas de soberanía nacional.⁴

Para quienes creen que el proceso actual de globalización creciente es un hecho inevitable y también esencialmente positivo, la disminución de la capacidad del estado en regular internamente relaciones sociales o aceptar los marcos de opción internacionales no es un problema. En el fondo la máxima doctrinal de quienes adhieren a los diversos matices del pensamiento neoclásico, es que el estado y la política son pobres proveedores de un orden social dinámico, y peores aún en su rol de distribución de recursos. El mercado mundial y los mercados domésticos son quienes deben ocupar el rol central en la constitución y

² A esta afirmación se le deben realizar importantes precisiones. El panorama es notoriamente más heterogéneo que lo descrito en estos sucintos párrafos. Las naciones del cono sur, Costa Rica, México y Brasil, contaron con un desarrollo del estado en sus funciones internas notoriamente superior a países como Guatemala, Colombia o Perú. Algo similar puede afirmarse del punto que se desarrolla a continuación de esta nota en el texto.

³ Existen casos en los cuales los modelos de industrialización substitutiva duraron aún menos y que han demostrado una alta capacidad posterior de sus estados para adaptarse a las nuevas condiciones internacionales y jugar un rol clave en el proceso de desarrollo: los tigres asiáticos. No tengo ninguna idea clara sobre el punto pero me parece crítico mantener estos casos en algún lugar en la memoria como alerta comparativo. Como apuesta inicial, resulta interesante anotar que previo al despegue económico los estados de los tigres asiáticos se encontraban insularizados de presiones en un doble sentido que no es cierto para América Latina. Por un lado eran estados no democráticos, o con muy bajos niveles de incorporación política, por el otro estos estados contaban con fuerte autonomía de las elites tradicionales, las cuales habían sido debilitadas con procesos de reforma agraria e injerencia estatal (Haggard, 1990).

⁴ Es importante retener esto en mente, porque ello marca una diferencia sustantiva con la realidad de los países industrializados. Sin importar cuán difícil resultó para estos países la revolución capitalista de los últimos veinte años, ella fue regulada desde estados que poseían los instrumentos internos y los sistemas inmunológicos que les permitieron negociar en mayor medida, lo que Andrés Pérez denomina, la deterritorialización de su historia, que conllevan los procesos de globalización.

regulación de un nuevo orden nacional e internacional. Sin negar los problemas que los procesos de «creación destructiva» plantean a los viejos órdenes, quienes abrazan esta visión, sostienen que los frutos en paz social y eficiencia económica superarán en mucho los costos transicionales.

La perspectiva neodependentista comparte con los neoclásicos la noción de límites incrementales en los márgenes de opción de los estados nacionales. Mas en lo relativo a su impacto sobre los órdenes sociales, esta perspectiva se diferencia radicalmente de los neoclásicos. Para el neodependentismo el proceso actual de globalización conlleva a una redistribución negativa de poder político y recursos económicos entre los países industrializados y los países menos desarrollados. La renuncia o incapacidad de los estados nacionales de modificar y ampliar el menú de opciones para relacionarse con el sistema internacional y para regular sus realidades internas, destruye redes sociales, incrementa los niveles de desigualdad doméstica e incrementa el descontento y la oposición popular (Walton y Sheffner, 1994).

b. El problema de la ciudadanía en perspectiva histórica.

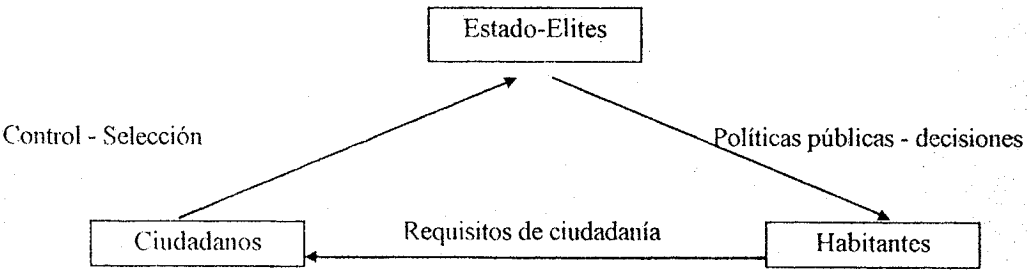
Tal como señala Held (1991) a lo largo del siglo XIX y XX se desarrolló y afirmó una máxima doctrinal de la democracia moderna que asume una relación simétrica y congruente entre las elites políticas, sus decisiones y los receptores de estas decisiones.

La noción de soberanía nacional, discutida en el punto anterior, se complementa con la de soberanía popular o ciudadana. Por ella se entiende que los habitantes de un territorio nacional que cumplen con ciertos requisitos, son ciudadanos con voz y voto en la selección de sus gobernantes y en el contralor del accionar de estos.

Los gobernantes por su parte, toman decisiones que afectan en forma directa la suerte de los habitantes de dicho territorio.

Este triángulo relacional (gráfico 2) es autocontenido, y supone la ausencia de interferencias de segundas unidades nacionales o transnacionales capaces de limitar o destruir la congruencia relacional de los tres polos.

GRÁFICO 2



Resulta imperativo indicar que estas bases doctrinales han sido más ideales que reales. Su realización a lo largo de la historia universal ha sido mucho menos que plena. Ello no supone descartar el principio como falso. Efectivamente la tendencia histórica que primó en los procesos de constitución de los estados nacionales—y muy especialmente en los treinta a cuarenta años posteriores al fin de la segunda guerra mundial— permite observar un incremento en la congruencia endógena entre habitantes, ciudadanos y elites, y un aumento en el rol de «*buffer*» que el estado desarrolló entre las presiones mundiales y las realidades domésticas. Sin mayores dudas puede afirmarse que se ha asistido, en el período de posguerra, al incremento de la soberanía ciudadana. La expansión de políticas proteccionistas, el importante rol del estado en políticas desarrollistas, la casi incuestionada hegemonía democrática en Europa occidental y en América del Norte, y la expansión de los estados de bienestar modernos, son pruebas de ello.

A partir de los años setenta y especialmente en la década de los ochenta el proceso de globalización económica, política y comunicacional, coloca desafíos críticos a la expansión y supervivencia de la relación congruente del triángulo democrático. Este proceso de globalización, resulta aún más amenazante, en aquellas regiones que históricamente desplegaron una menor capacidad en avanzar hacia el ideal democrático. Tal es el caso del tercer mundo en general y de América Latina en particular. La democracia, como sistema de convivencia y negociación política en los estados nación latinoamericanos, ha sido problemática, cuando no inexistente (Rueschemeyer, Stephens & Huber Stephens, 1992). Existen variaciones importantes que no son captadas en juicios terminantes; Chile, Uruguay, Colombia y Costa Rica son generalmente mencionados como casos de estabilidad democrática⁵. Argentina y Brasil, si bien no en tanto ejemplos democráticos o estables, son considerados como casos que contaron con regímenes populistas (Perón, Vargas), que en diferentes grados construyeron formas restringidas de congruencia entre ciudadanía⁶, habitantes y estado. Algo

similar, con un mayor grado de estabilidad, puede afirmarse de México. La mayor parte de los casos centroamericanos y los casos de Perú, Bolivia, Ecuador y Paraguay, contaron con experiencias democráticas tenuous, inestables y débiles, o directamente inexistentes hasta fines de los años setenta. Si resulta plausible el planteo de Held (1991) de que el proceso de interconexión creciente a nivel global genera una serie de «*disjunctures*» que minan las posibilidades de operar democráticamente al interior de las sociedades nacionales, resulta paradójico, que la ola democratizante en la América Latina de los '70s y '80s, haya coincidido con la intensificación del proceso de globalización al que se vio enfrentada la región.

Una posible respuesta a tal paradoja, es que la democracia que ha emergido y parece consolidarse en la región, es una animal drásticamente distinto a aquel cuyas bases doctrinarias Held postula. No es casual que desde la academia y desde la arena política se acuse a estos nuevos regímenes de democracias minimalistas, delegativas, o congeladas. Esta tendencia a la adjetivación de la democracia, indica la sospecha por parte de quienes así la denotan, de que los regímenes de la región se alejan de los principios doctrinales de la democracia representativa liberal (O'Donnell, 1992). Tampoco es casual, que al referirse al Estado (el aparato que responde o debiera responder a las preferencias ciudadanas) se usen eufemismos tales como «*insularity*», «*state autonomy*» o «*room for manoeuvre*» (Grindle, 1991). La idea de que el estado no puede ser prisionero de demandas societales indica en algunos casos una sana reacción a los estados rentistas y clientelistas del período de sustitución

⁵ Si bien puede afirmarse que en el caso chileno ciertas restricciones a la incorporación ciudadana existieron hasta bien entrados los años sesenta y en el caso de Colombia, lo democrático del régimen fue en rigor por la baja injerencia militar, pero con un sistema apoyado en partidos clientelares fuertemente controlados por elites

⁶ El concepto desarrollado por Wanderley Guilherme dos Santos para denotar estas formas corporativas y semiautoritarias de incorporación políticas es el de «ciudadanía regulada».

de importaciones. En otros casos, estos conceptos ilustran más bien, la resignación por parte de los académicos e intelectuales, a no lograr cierta materialización del principio de «*accountability*», tan apreciado en el mundo sajón desarrollado.

c. La matriz social: actores, poder e intereses en perspectiva histórica

América Latina dista en este punto de la aparente homogeneidad que sugiere una denominación unitaria de la región. Existen sin embargo algunas características que le son comunes. Enormes propiedades territoriales en pocas manos, una elite tradicional y tradicionalista que retuvo importante cuotas de poder en la esfera política, la existencia de amplios sectores de la población no incorporados al sistema político y la expansión débil de sectores medios apoyados más en la creación de servicios públicos y en una industria protegida, que en el pujante desarrollo de sectores industriales modernos, son todos aspectos que con matices caracterizan la primera fase exportadora en América Latina.

Allí donde predominaron economías exportadoras con baja intensidad de mano de obra, el proceso de modernización social y política fue más acelerado que en las regiones con alta intensidad en el factor trabajo. Estas últimas formas coercitivas (esclavitud) o semicoercitivas (la hacienda) de control laboral primaron, limitando la apertura del sistema político y los canales de movilidad social. Finalmente las economías de base mineral, con alta intensidad del factor trabajo, pero con la producción en manos del estado, conocieron un proceso más limitado de incorporación social y política que las primeras, pero más robusto que las segundas.

El poder del trabajo en relación al capital fue mayor en las economías mineras y de baja intensidad de mano de obra. Las elites estuvieron más dispuestas u obligadas en ambos casos a aceptar una mayor extracción de las rentas de exportación para financiar las industrias domésticas, así como aceptaron un mayor grado de organización del trabajo en tanto no fuera en sus empresas productivas. Los casos de

Argentina y Uruguay son arquetipos del primer formato. Regiones de Brasil, Colombia y varias naciones centroamericanas se ajustan al segundo tipo descrito. Chile puede ubicarse en el tercer modelo de desarrollo.

Más allá de estos matices, un proceso de modernización político y social limitado y trunco caracteriza a América Latina en su conjunto. Tal como señalara Heintz (1971), los «*statures*» modernos en América Latina se desarrollaron en forma desincronizada produciendo situaciones de tensión anómica. La expansión acelerada de la urbanización y del acceso educacional en contraste con un más lento proceso de incorporación a «*statures*» económicos y políticos modernos son pautas que en mayor o menor medida primaron en la región. Asimismo, un alto grado de concentración de la renta es observable en América Latina. La ecuación de poder del capital y el trabajo dejó de ser en el período desarrollista de cuño cepalino tan opuesta a los trabajadores, pero en términos generales las distancias siguieron siendo significativas.

Si por un lado, el estado debe caminar por una cuerda floja entre las presiones internacionales y las demandas internas, respecto a estas últimas el estado debe ser el mediador de un conjunto de clivajes sociales internos. De entre ellos el más importante es el del capital y el trabajo. La literatura académica en este punto, provee también algunas hipótesis de trabajo en lo relativo a la influencia del proceso creciente de interconexión global sobre los poderes respectivos del capital y el trabajo.

Una de estas señala que en un contexto de globalización, el capital incrementa su poder de negociación frente al estado en tanto que el trabajo pierde capacidad de presión. Ello se debe en buena medida a que resulta más simple la movilidad del factor capital a través de fronteras que la migración laboral masiva (a un grado en el cual modifique la estructura de precios relativos). Asimismo para los países del tercer mundo, un mundo globalizado supone una adaptación hacia una mejor utilización de los factores en los cuales cuenta con ventajas comparativas. Una de las ventajas comparativas que la región puede explotar es la mano de obra

barata (en términos relativos al primer mundo). Por ello un aumento en la retribución y derechos laborales, es, acorde a esta perspectiva, un proceso asimilable a la pérdida de competitividad.

Si estas hipótesis son ciertas, el panorama para los sectores populares de América Latina no resulta alentador. Por un lado los estados deberán promover el ajuste de sus economías nacionales (en una palabra esto supone ajustar consumo y expandir producción), por otro lado el aliado será el capital, ya que posee ventajas estructurales sobre el trabajo. Finalmente el fin del modelo substitutivo de importaciones y el giro hacia un modelo de crecimiento basado en exportaciones no-tradicionales libera al capital de una preocupación central: el consumo interno. En otras palabras la redistribución del pastel ya no es tan indispensable para generar demanda interna. La caída de los paradigmas económicos apoyados en la «demand-side» no es casual.

Esta serie de proyecciones hipotéticas resultan problemáticas al introducir las nuevas realidades políticas de la región y al considerar los límites de exclusión que una sociedad dada puede aceptar, luego de haber conocido ciertos niveles de incorporación mínimos. Los nuevos sistemas democráticos suponen una notoria disminución de formas directas de coerción como instrumento privilegiado de manutención de la disciplina política y social⁷. Si es efectivamente cierto que el triángulo postulado por Held (1991) se ve atacado en el actual contexto de globalización, se sigue de ello, que el principio de legitimidad que se deriva de su efectivo cumplimiento no estaría operando. No es muy difícil percibir que la disminución de coerción y el desvanecimiento o debilitamiento de los principios de legitimidad democrática dejan un vacío que puede amenazar los propios órdenes nacionales. Por más que las elites y el estado respondan a pie juntillas a las señales del mercado internacional, a los mandatos de FMI, o a las sugerencias de las multinacionales, si la población emigra, carece de disciplina laboral, decide refugiarse en mercados informales o clandestinos, o genera climas continuos de inestabilidad y crisis política, los resultados de las políticas públicas y las tan mentadas ventajas

comparativas que procura explotar el capital distarán de arrojar resultados positivos.

3. Estado, economía y sociedad en América Latina frente al proceso de globalización

Los problemas de la soberanía nacional, la ciudadanía y el desequilibrio en el poder societal de diferentes grupos no son problemas nuevos en América Latina. Por el contrario ellos han estado en el centro de los clivajes de la región con el sistema internacional. El efecto esperable en las versiones estilizadas de los paradigmas dominantes es que en lo relativo a la soberanía nacional esta disminuye efectivamente al limitarse el rango de opciones en políticas posibles y/o aceptables por el sistema internacional. En lo relativo al problema de la ciudadanía, el panorama es más complejo. Parte de la convergencia perceptible en los modelos políticos de la región ha sido el alejamiento de formas abiertamente autoritarias de gobierno hacia formas democráticas que procuran garantizar al menos, los mínimos procesales de un régimen competitivo con garantías para las libertades civiles. Sin embargo tanto desde tiendas neoclásicas como neodependentistas se argumenta también que estas democracias serán (o deben ser) minimalistas en el más riguroso sentido de la palabra. Ya sea porque el modelo de acumulación predominante margina a una importante masa de la población y debe prescindir de ella en términos políticos, ya sea por que la política «distorsiona» el natural funcionamiento del mercado, ella no jugará un papel predominante en relación a la definición de políticas públicas.

En relación a los desempeños económicos y sociales las perspectivas esbozadas difieren en forma más radical.

⁷ El incremento en los grados de coerción en América Latina fue la primera respuesta al fracaso de los modelos desarrollistas de sustitución de importaciones. Chile, Uruguay y Argentina, los tres casos que conocieron un más robusto desarrollo interno enfrentaron en la década de los setenta y ochenta dictaduras militares de corte liberalizante en lo económico y represivo en lo político.

Para los neoclásicos aquellos países que logren efectivamente despolitizar lo que siempre debió ser prerrogativa del mercado e insularizar al aparato estatal de estrategias rentistas y de demandas societales irracionales para al eficiencia de largo plazo, cosecharán los frutos del crecimiento y ello se reflejará en los indicadores sociales vía el «trickle down effect». Para el neodependentismo el panorama es diametralmente opuesto: no sólo existe un proceso de transferencia internacional regresiva, sino que las opciones en políticas públicas nacionales para paliar los efectos del nuevo contexto internacional en las economías en desarrollo, descansa en otorgar premios al capital y castigar al trabajo. Ello supone no sólo menor riqueza global para las naciones, sino una distribución regresiva del ingreso al interior de estas economías. En suma para esta perspectiva, los efectos del nuevo contexto internacional se traduce en forma más o menos inmediata en un freno al desarrollo y al crecimiento, y un fuerte costo social de las políticas de ajuste.

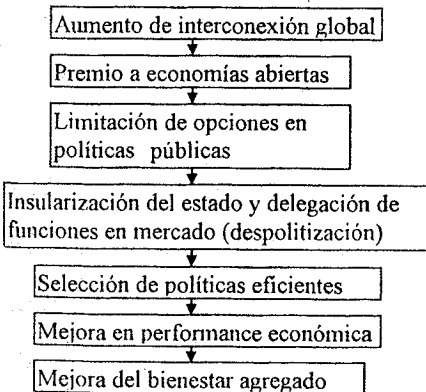
En términos gráficos pueden simplificarse los postulados de estas teorías ⁸ en el gráfico 3.

El fin de los modelos desarrollistas de cuño cepalino en la región, se corresponden con la intensificación del proceso de globalización descrito más arriba (Haggard & Kaufman, 1992). En rigor, el mundo entero asistió a una revolución capitalista de proporciones aún no bien entendidas, que modificó la forma en que gobiernos y estados se relacionan con sus realidades internas y con el contexto internacional. Las hipótesis centrales de quienes han abordado el problema de la globalización respecto al estado han sido que el espacio de maniobra y el rango de opciones de los estados nacionales en términos de políticas públicas se encuentra fuertemente acotado por lógicas y agentes transnacionales.

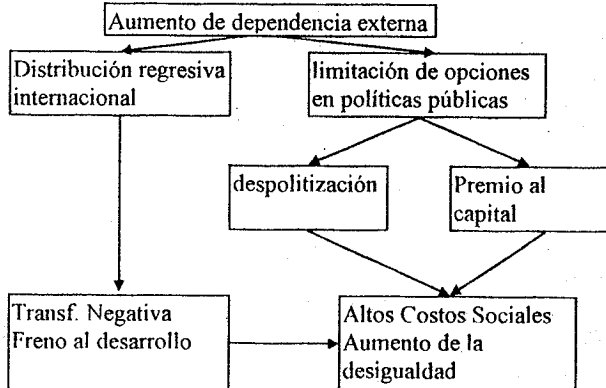
⁸ Algunos de los autores más representativos que desde perspectivas neoclásicas o enfoques afines han debatido los problemas del desarrollo véase a, Williamson (1990), Fields, (1989); Haussman y Rigobón (1992). También los «trabajos ocasionales» escritos para el FMI y el Banco Mundial, con matices comparten estas posiciones. Autores que representarían una línea de tipo neodependentista serían Canack (1989), Stallings (1992), Frankman (1992), Kinkaid & Portes (1994).

GRÁFICO 3

Perspectiva Neoclásica



Perspectiva Neodependentista



Las políticas de los diferentes estados convergen en la competencia por captar factores con alta movilidad internacional y mantener políticas macroeconómicas que arrojen resultados competitivos. La lógica detrás de este argumento es directa. Si un estado tasa al capital a un nivel en el cual la tasa de retorno cae por debajo de la que este capital puede conseguir en otra parte, el capital simplemente dejara de operar a nivel doméstico. Si una corporación multinacional planea instalar parte de su producción en un país dado, su elección se vinculara a las condiciones macroeconómicas y los costos laborales que otorguen los diferentes países. Si una economía nacional mantiene una tasa de cambio sobrevaluada, ello hará que los precios de sus productos de exportación no sean competitivos, llevándolos a perder mercados internacionales. Es, en definitiva la intensificación del proceso shumpeteriano de «creación destructiva», en donde la competencia empuja al mejor y más eficiente uso de los factores productivos (Heilbroner, 1992). Sumado a estas «leyes naturales» de un mundo con bajos costos para la movilidad de bienes y factores se encuentra lo anotado sobre el incremento del poder y del papel regulador de las agencias internacionales. El denominado «consenso de Washington» (Williamson, 1990) define una batería de consejos en política económica y en materia de ajuste estructural, que son colocados muchas veces como condiciones para el logro de crédito financiero a los gobiernos nacionales.

En su forma más extrema este argumento sugiere un papel residual de los estados y de sus realidades internas en la definición de los ejes centrales de las políticas públicas. Aun admitiendo un grado de convergencia importante en las últimas dos décadas, esta forma extrema del argumento parece arriesgada. Políticas antinflacionarias, control del gasto público, procesos de privatización de empresas públicas, liberalización del comercio internacional y de los mercados laborales son sin duda rasgos en común en las políticas regionales de las últimas dos décadas (Williamson, 1990). Pero la secuencia en la adopción de estas políticas, la profundidad de las transformaciones realizadas y los instrumentos utilizados para el

logro de metas macroeconómicas compartidas ha variado en grado significativo (Nelson, 1990). También son notorias las variaciones en el desempeño económico y en la evolución social de estos países. Las páginas que siguen se proponen, en primer lugar, una evaluación comparativa para América Latina de las variaciones en la selección de las políticas públicas, en el desempeño económico y en la evolución social en la última década. En segunda instancia se sugieren hipótesis causales que se ajusten a las variaciones identificadas. Se concluye discutiendo algunas sugerencias típicas de las agencias internacionales a la luz del análisis realizado, y se sugieren críticas y alternativas no consideradas dentro del menú del «consenso de Washington».

a. La variación en las políticas públicas

En su forma más simple puede afirmarse que tanto los autores neodependentistas como neoclásicos compartirían el siguiente enunciado: «Los márgenes de acción respecto a políticas públicas centrales han disminuido. Sustituyendo al modelo desarrollista de cuño cepalino debiera observarse una importante convergencia hacia modelos orientados a la exportación, con bajos niveles de proteccionismo, alta desregulación del mercado y disminución del papel redistributivo del estado. A nivel operativo ello supone que deberíamos observar una mayor coincidencia en la selección de políticas públicas entre las naciones latinoamericanas, en la dirección planteada».

Las áreas de políticas públicas a considerar y los posibles valores que pudieran asumir serían:

*PA: Política Arancelaria. (Aumento, disminución o mantenimiento de proteccionismo)

*TC: Regulación tasa de cambio. (Aumento o no competitividad tasa de cambio: Sí/No)

*ML: Regulación de mercado laboral. (Desregulación: Sí, No, parcial)

*PEE: Política empresarial estatal. (Privatización alta, media o baja)

*PS: Políticas sociales. (Giro desde modelo universalista y/o articulado en torno a status

laboral hacia políticas focalizadas, selectivas y flexibles, modelo liberal de estado de bienestar y disminución del gasto público social: Si, No, parcial)

* PF: Política Fiscal. (Equilibrio, déficit, superávit).

regla general que cualquier déficit superior al 1,5% del PBI cae dentro de la categoría deficitaria, de allí a cero en equilibrio, y finalmente mayor que cero superavitario. Esta forma de clasificación oscurece lo que fue una tendencia dominante en toda la región: la

CUADRO 1

CONFIGURACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y EVALUACIÓN DE TRANSFORMACIONES 1980-1990

	PA	TC	ML	PEE	EF	PS
Argentina	sí	si	si	alta	eq.	sí
Brasil	parcial	sí-no	no	media	eq.	no
Colombia	parcial	sí	no	baja	eq.	no
Costa Rica	parcial	sí	parcial	alta	def.	no
Chile	sí	sí	sí	alta	sup.	sí
México	sí	sí	sí	alta	def.	sí
Perú	sí	sí	sí	alta	def.	no
Uruguay	parcial	sí	no	baja	def.	no

Fuente: Elaboración propia en base a Williamson, 1990, BID, 1991. Para los casos de Argentina y Perú se incluyen los años 1990-1992, en donde se realizó el ajuste e inicio de la transformación estructural ortodoxa.

Los valores adjudicados surgen de una combinación de dos criterios. Por un lado el valor de la variable, circa 1989, relativo a la medida promedio en la región, por el otro el grado y la dirección de variación a lo largo de la década de los ochenta. De esta forma se toma en consideración no solamente las «reglas» y los parámetros de buena política económica sino también estos valores en relación al punto de partida de los diferentes países en cada una de estas áreas.

La presentación de los valores de las políticas públicas y de sus logros merece algunas aclaraciones. Los casos de Argentina, Perú y Brasil, se desvían hasta 1989 de algunos valores esperables debido a la implementación de programas de ajustes heterodoxos, que fracasaron y dieron paso a inicios de los noventa a programas de tercera generación ortodoxos. Ello no se presenta en el cuadro, ya que se optó por presentar y destacar los cambios radicales en los casos de Argentina y Perú. Asimismo la variación en el caso de la situación fiscal se deriva en buena medida del mayor peso que se otorgó al primer criterio sobre el segundo en este punto. En otras palabras se definió como

disminución entre 2% a 6% promedio de los déficit fiscales. Relativo a este mismo punto debe señalarse que al medir el área de política fiscal por los logros, en rigor, se capta poco de las variaciones en política fiscal. En términos esquemáticos el objetivo de equilibrio fiscal puede lograrse por una disminución del gasto, un aumento de los recursos o una combinación de ambos. Los diferentes países presentaron procesos de ajuste con importantes variaciones en el énfasis en una u otra estrategia.

Un último punto de importancia que el cuadro no capta se refiere a las tendencias recientes en la última ola de ajustes. Luego de una homogénea e importante depreciación de la tasa de cambio, los países de la región asisten a una creciente, aunque lenta, apreciación de la tasa de cambio. Con ello se pierde parte de la competitividad lograda durante la década en términos exportadores, y ello se refleja en los creciente déficits de las balanzas comerciales (México, Uruguay, Argentina). Una forma alternativa de captación de divisas externas ha sido la de ofrecer tasas de interés ventajosas para el capital externo y para el retorno del capital doméstico que se exiliara con la crisis de la deuda.

Una primera conclusión de la información presentada otorga plausibilidad a la idea de convergencia en políticas públicas. Debe reconocerse sin embargo un grado de variación significativa especialmente en relación a los mercados laborales y a las políticas sociales. Asimismo en materia de política arancelaria, si bien puede observarse una tendencia a la mayor apertura entre economías domésticas y sistema mundial, persisten importantes diferencias.

En forma esquemática puede afirmarse que Chile es el caso de mayor adecuación a los parámetros de «buena política económica» dominantes tanto en el discurso académico neoliberal sobre las nuevas condiciones planteadas por el sistema internacional, así como en los dictámenes y sugerencias de las agencias multilaterales.

México y en forma posterior Perú y Argentina son quienes siguen al modelo chileno más de cerca.

Brasil es un caso alejado del modelo esperable en políticas públicas tanto en lo relativo a política monetaria y de comercio exterior (tasa de cambio, política arancelaria) como en lo relativo a ciertas tendencias desregulatorias propias del modelo desarrollista de corte keynesiano (políticas sociales, desregulación mercado laboral). En materia de política fiscal y privatización de empresas públicas este país parece, sin embargo, acompañar el proceso de convergencia esperable.

Uruguay, Colombia y Costa Rica presentan una mayor heterogeneidad en sus políticas públicas. Los dos primeros alejándose en varias áreas claramente del modelo de Washington, Costa Rica avanzando hacia este pero en forma parcial y limitada.

En síntesis casi todos los países parecen haber transitado durante la década de los ochenta o a finales de ella un proceso radical o importante de apertura externa e igualmente significativo en términos de ajuste fiscal. Sin embargo en materia de políticas distributivas y regulatorias internas, Chile, México, Argentina y Perú parecen adecuarse más al modelo propugnado o esperable desde las tendencias anotadas en páginas anteriores que Colombia, Costa Rica, Uruguay y Brasil.

b. El desempeño económico: crecimiento, inflación y estabilidad

Luego de haber asistido a un proceso de crecimiento sostenido desde el fin de la segunda guerra mundial hasta fines de la década del sesenta, la región disminuyó o directamente congeló sus tasas de crecimiento económico (en algunos casos presentó índices de crecimiento per cápita negativo). Asimismo las tasas inflacionarias características de la región bajo un modelo de crecimiento apoyado en la demanda alcanzó niveles intolerables para un razonable desempeño económico. Lo que fue más grave aún, las tasas inflacionarias no sólo se incrementaron, se tornaron en muchos casos altamente inestables afectando negativamente los grados de incertidumbre para la inversión.

De acuerdo al pensamiento neoclásico y neoconservador que primó en la región durante los setentas y ochentas, el problema de estas economías era de base estructural y debido a una errónea estrategia de desarrollo (Ramos, 1986). Típicamente se aconsejaba un alejamiento del estado en la intervención directa de los mercados, una corrección de las distorsiones que castigaban la inversión orientada a la exportación, una desregulación del comercio internacional en general, y una adaptación recesiva que equilibrara las capacidades productivas y el consumo de las naciones latinoamericanas. De la mano del crédito internacional y de regímenes autoritarios que suprimieron los canales de expresión políticos y corporativos, los años setenta mostraron tasas de crecimiento mejoradas y procesos de diversificación exportadora significativos.

Sin embargo los *shocks* petroleros y la crisis de la deuda externa conjuntamente a una temprana y apresurada desregulación de mercados financieros con fuertes rigideces, ineficiencias y desequilibrios destruyó los pocos logros económicos de la década. Los ochenta, fueron nuevamente, años duros y de ajuste. Programas de ajuste ortodoxos prevalecieron en la región. Tres países se alejaron claramente de estos programas con resultados desastrosos. Brasil, Argentina y Perú intentaron programas heterodoxos que otorgaban aún un papel

preponderante a la demanda y a la regulación estatal. Por su parte dentro de los programas ortodoxos, como se ilustrara en el punto anterior países como Chile y posteriormente México, Perú y Argentina (juego del fracaso de los intentos heterodoxos) aplicaron la receta monetarista en forma más rápida y más extensiva que otros países de la región. Casos como Colombia, Costa Rica, Uruguay y Brasil, se alejaron más de la ortodoxia y emplearon instrumentos muchas veces eclécticos o modalidades blandas del recetario dominante.

De acuerdo con el cuadro 2 Colombia y Chile muestran los mejores índices de desarrollo y estabilidad económica, seguidos, con un desempeño medio, por los casos de Uruguay y Costa Rica. En una posición levemente peor se encuentra el caso mexicano. De allí en orden descendente aparecen tres casos claros de mal desempeño económico: Brasil, Perú y Argentina. Resulta interesante anotar que no existe una correlación sistemática ante la adopción de políticas públicas refrendadas por las agencias internacionales y el éxito económico, en términos tan claros como lo plantea el discurso dominante. Si bien los tres casos de desempeño negativo responden a desviaciones radicales del «menú» aceptable, dentro de los casos de éxito y de moderado

desempeño económico, se encuentran países que siguieron más de cerca los planteamientos internacionales con otros que no lo hicieron o lo realizaron sólo en algunas áreas.

Resulta interesante anotar, que la mayor parte de los análisis que se realizan sobre el desempeño económico en la región vinculan la opción de políticas con los resultados. Pocos o ninguno se extienden a considerar que papel el sistema político y la configuración de poderes societales pueden haber jugado en la selección e implementación de las políticas responsables del éxito o el fracaso económico de estos países. En otras palabras han existido pocos análisis en las variables antecedentes a la definición de políticas así como las variables mediadoras que afectan la eficiencia en la implementación de estas políticas.

Ello se debe en buena medida a que los paradigmas dominantes en materia de desarrollo proponen una relación tenue entre política interna y definición e implementación de políticas públicas. En efecto tanto la perspectiva neodependentista como la neoclásica otorgan poco poder explicativo a la política. Los primeros porque sostienen que las formas de dependencia e intromisión directa en las realidades domésticas limitan fuertemente el rango de opciones posibles, los segundos por

CUADRO 2

CRECIMIENTO ECONÓMICO Y TENDENCIAS INFLACIONARIAS PARA PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA 1981-1990

PAISES	PBI per-cápita *	Dinámica Inflacionaria	Nivel Inflacionario **
Argentina	-3.2	Inestable	Alto
Brasil	-0.8	Inestable	Alto
Colombia	1.5	Estable	Bajo
Costa Rica	-0.5	Estable	Bajo
Chile	1.0	Estable	Bajo
México	-0.8	Estable	Medio
Perú	-3.1	Inestable	Alto
Uruguay	-0.5	Estable	Medio

Fuente: Elaboración propia en base a BID, 1991, World Bank, 1994. * El promedio para la región fue de -1.2. Se considera que han tenido un desempeño negativo los países por encima de esa cifra, un desempeño medio entre esta cifra y cero, y positivo de cero en más. ** Alta corresponde a un promedio de tres dígitos, media entre 50% y 100%, y baja de 50% y menos. Ningún país de la región presentó un promedio de un dígito.

que no sólo creen esto, sino que también abogan por ello, ya que las soluciones definidas por los parámetros de la competitividad en mercados libres, son las óptimas. Ninguna de estas perspectivas presta atención al papel antecedente y de mediación entre decisiones, políticas y resultados, que la esfera propiamente política pueda jugar⁹.

c. El desempeño social: desigualdad y pobreza.

El fin de los modelos desarrollistas se vio acompañado de estancamiento y crisis económicas cíclicas y de fuertes procesos de ajuste estructural y apertura externa. Resulta hoy consensual que desde los años setenta en adelante la región ingresó en un proceso de transformación que ha arrojado una fuerte deuda social. En este sentido la perspectiva neodependentista encuentra apoyos empíricos a sus afirmaciones más radicales. Sin embargo existen interpretaciones que tornan esta evidencia compatible, también, con la perspectiva neoclásica. En este sentido, el aumento de la pobreza y el deterioro en la calidad de vida de la población, se vincula en primer término al proceso de estancamiento que anuncia el fin del modelo de crecimiento cepalino. Los procesos de ajuste económico que se suceden explican a su vez el incremento

posterior (o persistencia) de los niveles de pobreza. En esta perspectiva, si se realizan ajustes adecuados, debería sucederse un período de crecimiento sostenido, que frenaría y revertiría las tendencias al deterioro de los indicadores sociales.

Entre 1970 y 1980, efectivamente, se observa una tendencia general al incremento en los niveles de pobreza y en la desigualdad social para prácticamente toda la región. Esto es particularmente agudo en los casos del cono sur, que habían conocido niveles de modernización social particularmente altos, en comparación al resto de la región. Entre 1980 y 1990, también, se observa un aumento generalizado de los niveles de pobreza para la mayoría de los países. Sin embargo tres países parecen mostrar un comportamiento desviado. Costa Rica, Uruguay y Colombia, frenan el proceso de expansión de la pobreza y en algunos casos revierten este en forma importante así como los indicadores más generales de desigualdad social. No sucede lo mismo con los restantes casos seleccionados.

⁹ Excepciones han sido Walton and Ragin (1989), Walton y Seddon (1994), Frieden (1991) and O'Donnell (1992). Trabajos recientes que han colocado en forma muy interesante el problema de la política doméstica frente a los procesos de globalización y a los problemas del desarrollo para los países industrializados pueden verse en Garret & Lange (1994), Garret (1994) y Frieden y Rogowsky (1994).

CUADRO 3

EVOLUCIÓN DE LA POBREZA, DESIGUALDAD E INGRESO PROMEDIO DE LOS HOGARES MÁS POBRES Y MÁS RICOS PARA PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA 1980-1990

	Var. Pobreza Urbana	Coef. Gini	Var. Ing. Cuartil 1	Var. Ing. Cuartil 2
Argentina 80-90	+18	++	-11a	+2a
Brasil 79-90	+9	+	-20	+4
Colombia 81-90	-1	-	+69	+14
Costa Rica 80-90	+6	+ (=)	-25	-14
Chile 80-90	+18	++	-10b	+18b
México 84-90	+7	+	-0.5	+39
Perú 85-90	+27	++	-59	-20
Uruguay 81-89	+1	= (-)	+3	-9

Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL, 1993, CEPAL, 1994, Berry, 1992. (a) 1980-1986; (b) 1978-1988; (=) y (-) indica matiz sobre tendencia central.

En los casos de Argentina, Brasil y Perú, el desempeño social se encuentra fuertemente contaminado por el fracaso económico de los programas heterodoxos de ajuste estructural. Ello no es cierto sin embargo para los casos de México y muy en especial de Chile, cuya desempeño económico es en el primer caso promedio y en el segundo caso muy bueno.

Si distinguimos dentro de los indicadores sociales aquellos que refieren a medidas absolutas de pobreza de aquellos que nos informan sobre medidas de desigualdad, se puede avanzar mejor en la distinción de los efectos sociales derivados de las crisis y bonanzas económicas, de aquellos derivados de los sistemas distributivos y redistributivos. Con esta distinción en mente puede verse que los únicos dos casos que muestran tendencias positivas en la redistribución del ingreso son Uruguay y Colombia, seguidos por Costa Rica, Brasil y México. Los últimos puestos son ocupados en orden descendente por Argentina, Chile y Perú.

En síntesis el desempeño social para la región ha sido negativo, sin por ello ignorar variaciones significativas que tornan el desempeño social en razonable y hasta positivo para algunos países. Considerado este último punto y el anterior relativo a desempeño económico, cabe preguntarse acerca de las causas de estas variaciones a nivel regional.

Habida cuenta de que la variación en políticas públicas se relacionan sólo parcialmente con los desempeños económico-sociales, algunos autores desde perspectivas neodependentistas han indicado que es el grado de endeudamiento externo (en tanto aproximación a dependencia externa y limitación de recursos) el que ayuda a explicar tanto el desempeño económico cómo social de la región. (cuadro 4).

El problema central de la información presentada es que la misma puede ser incorporada en tanto factor causal de desarrollo económico y social o en tanto mero indicador de desarrollo en el plano económico. Asumiendo la primera opción de fidelidad a la hipótesis sugerida más arriba, aparece cierta covariación entre los niveles relativos de endeudamiento y el desempeño económico. En efecto Chile, Colombia y Costa Rica muestran niveles de endeudamiento bajos y presentan un buen a moderado desempeño económico en tanto Argentina, Perú y Brasil coinciden en un nivel más alto de endeudamiento externo y un peor desempeño económico. Ello debe ser matizado por un análisis más detallado de las variaciones de los diversos indicadores. Si bien el nivel de endeudamiento de Costa Rica es bajo respecto a sus exportaciones es el más alto respecto a PBI, panorama similar al caso chileno. Por su parte si bien los casos de Brasil y Argentina son altos respecto a exportaciones, son bajos a

CUADRO 4

DEUDA EXTERNA TOTAL Y SERVICIO DE DEUDA EXTERNA COMO % DE LAS EXPORTACIONES Y DEL PBI PARA PAÍSES SELECCIONADOS 1992

	% de las exportaciones	% del PBI	Servicio deuda % exportaciones
Argentina	449.8	30.3	34.4
Brasil	293.8	31.2	23.1
Colombia	166.4	36.9	36.4
Costa Rica	138.4	58.7	20.6
Chile	148.3	48.9	20.9
México	235.6	34.1	44.4
Perú	440.6	92.7	23.0
Uruguay	204.5	46.7	23.2

Fuente: World Development Report, 1994, The World Bank. Los promedios para la región son 250.4, 38.1 y 29.5 respectivamente.

moderados respecto al PBI y al porcentaje sobre servicio de la deuda. En términos sintéticos, parece ser que los países con una mejor relación entre deuda-exportaciones y servicios deuda-exportaciones, son quienes presentan (o es meramente un indicador) mejores desempeños económicos, aunque no se encuentra mayor relación entre estos elementos de la deuda y los desempeños sociales.

4. Política y desempeño económico-social en América Latina: regularidades empíricas e interpretaciones preliminares

Aun con la operación hipotética que cierra el punto anterior (y con el riesgo de no estar observando una conexión causal *strictu-sensu*) las variaciones que restan son importantes especialmente en lo referido a la covariación entre desempeño económico y servicio de deuda y deuda como porcentaje del PBI. Finalmente, poco o nada nos dice cualquiera de estos indicadores en los relativo al desempeño social. Chile presenta indicadores positivos en materia de endeudamiento y negativos en materia social, México promedio en materia de endeudamiento y negativos en términos sociales, Uruguay promedio en endeudamiento y positivos en términos sociales, Colombia positivo en ambos aspectos. La covariación es casi nula o directamente inexistente. Los únicos casos consistentes nuevamente son Brasil, Perú y Argentina. Es plausible que en estos tres casos estemos frente a un *cluster* real de configuraciones negativas en diversos niveles: selección de políticas públicas enfrentadas hasta fines de los ochenta al «consenso de Washington», brutal crisis económica, altos costos sociales y altos niveles de endeudamiento. Esta evidencia y el hecho de que dos de estos tres países al adoptar políticas más acordes al «consenso de Washington» luego de la crisis recuperaron estabilidad monetaria y cierto crecimiento económico, forma parte del argumento central de la perspectiva neoliberal en América Latina así como de su fuerza persuasiva. Ello sin embargo omite importantes variaciones en políticas públicas en otros países con resultados que disten de ser catastróficos.

Omite asimismo el mejor desempeño social de países que flexibilizaron y en algunos casos se enfrentaron abiertamente al recetario neoclásico.

Esto no supone afirmar que no existen límites incrementales a la opción de políticas públicas, tampoco supone afirmar que no existe relación alguna entre el crecimiento económico de las sociedades y sus niveles de bienestar. Pero sí supone incorporar una variable que antecede al problema de la selección de políticas públicas y su relación con el crecimiento económico y al menos media o especifica la relación entre crecimiento económico y desempeño social: la política. En definitiva las formas de agregación de intereses de la sociedad civil y los formatos de relacionamiento entre estos intereses y el estado, constituyen una variable a considerar en cualquier modelo causal del desarrollo.

Se proponen en este sentido dos modelos que incorporan variables políticas como factores causales adicionales de desempeño económico y social. Cabe aclarar que la incorporación de estas variables políticas no suponen un reduccionismo a la esfera política. Resulta de perogrullo, mas vale la pena destacarlo, que estos gráficos son curvas modelizadas en donde aparece una falsa relación simple entre factores políticos y desempeño social y económico. Detrás de las regularidades halladas y de las curvas diagramadas se encuentran variables escondidas, espuriedades e interacciones con otros factores avanzados en los modelos neoclásicos y neodependentistas, así como en otras interpretaciones no consideradas en este trabajo. La estructura social de los países, la posición en la división internacional del trabajo, las imperfecciones de los mercados domésticos y los legados históricos en materia ideológica, cultural y organizacional, operan e interactúan con la tipología política que se desarrolla como factor causal del desempeño económico y social. Lo que sí se afirma desde estas páginas es que la evidencia sugiere un importante peso causal de estos factores y que se apunta a su relativa negligencia en los modelos de interpretación dominantes.

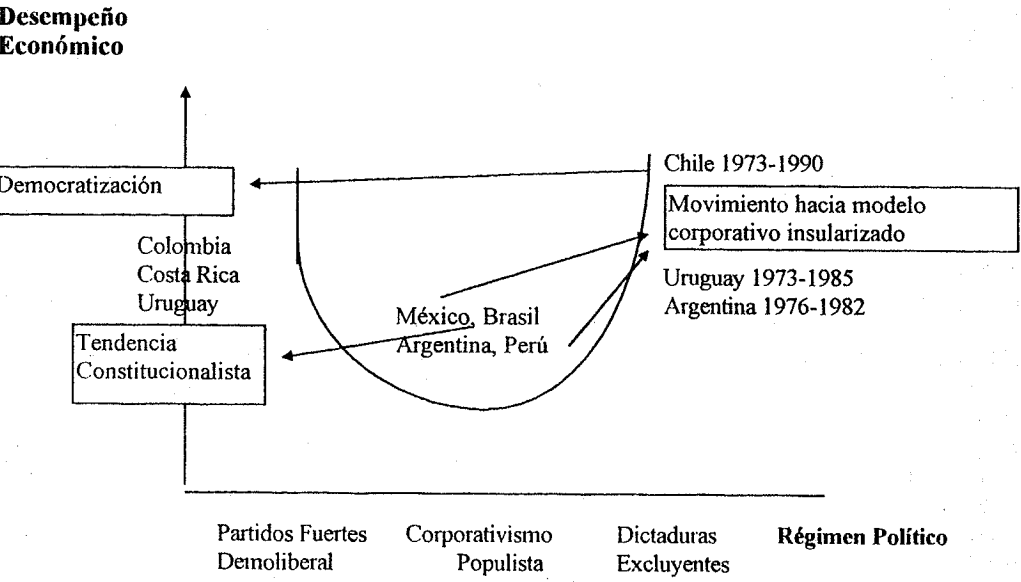
Como «*caveat*» final resta señalar que la referencia a factores políticos incluye aspectos adicionales al limitado tratamiento que se da

aquí concentrándonos en una combinación de tipo de régimen y formatos de agregación y relacionamiento sociedad civil y estado. Para tan sólo mencionar factores adicionales dignos de consideración y de naturaleza política pueden señalarse las variables relativas a poder, cohesión y capacidad de presión de los representantes del trabajo y el capital, grado de competitividad electoral, niveles de clientelismo y patronazgo, fragmentación de los sistemas partidarios, y capacidades tecnoburocráticas del estado, entre otros. Algunos de estos factores se incorporan en la delimitación y discusión de los modelos restringidos aquí propuestos, pero las limitaciones de espacio y de medidas confiables acota notoriamente el uso de estas dimensiones de la política en los gráficos propuestos.

Surge de los casos seleccionados algunas covariaciones dignas de mención. Los casos de corporativismo populista muestran en tres de los cuatro casos un pésimo desempeño económico, hasta finales de la década de los ochenta. Resulta interesante analizar en este punto algunas de las tendencias recientes en estos países, ya que luego de fines de la década muchos de estos casos han sido colocados como ejemplos de una exitosa transformación económica.

El caso mexicano fue considerado durante buena parte de la década de los ochenta y sobre inicios de los noventa como un ejemplo exitoso. Este éxito constatable en cifras de crecimiento importantes, en cierta estabilidad monetaria y en especial en el retorno y captación de importantes montos de capital, fue atribuido

GRAFICO 4 :
POLÍTICA Y DESEMPEÑO ECONÓMICO¹⁰



¹⁰ Como puede observarse en la horizontal se prefirió colocar una tipología a un clasificación de continuo. Ello se debe al menos en parte a que las categorías están construidas a partir de un continuo conceptual más una tricotomía. Por un lado existe un continuo latente que refiere a los grados de exclusión de las decisiones políticas, por el otro se especifican formatos de agregación y relacionamiento entre sociedad civil y estado. Lógica e históricamente es posible pensar en casos de partidos fuertes demoliberales con mayores grados de exclusión política que regimenes populistas corporativos (i.e. peronismo vs. régimen democrático colombiano). Lo que esta tipología procura destacar son las diferentes modalidades de agregación de intereses y de representaciones de los mismos en las esferas con un aspecto subsidiario aproximado relativo a los niveles de incorporación políticos.

a las políticas de privatización, recorte del gasto público y tecnocratización de los elencos gobernantes. La debacle mexicana de fines de 1994 fue reinterpretada post-hoc (salvo honrosas excepciones que lo señalaron con anterioridad, aunque sin preanunciar la crisis y su virulencia) como consecuencia de un desequilibrio insostenible en la balanza comercial, fruto de una apreciación continua de la tasa de cambio que castigó fuertemente la competitividad externa. Algunas interpretaciones adicionales, hicieron hincapié en el carácter «golondrina» del capital o en otras palabras señalaron que el capital que ingresó era «hot money», dinero volátil y especulativo. La sugerencia en este caso fue la de crear sistemas y controles financieros que desincentiven este tipo de flujos de capital y que incentiven la aparición de capital para la inversión productiva. Lo que pocos analistas y agencias internacionales señalaron fue la creciente conflictividad e inestabilidad política que aquejó al país azteca durante parte de 1993 y todo 1994. Al no incursionar en esta área tampoco se profundizó en las razones de esta inestabilidad y en sus posibles efectos sobre la estabilidad económica.

Una posible interpretación es que la razón por la cual México a pesar de contar con una estructura estatal corporativista presentó un mejor desempeño económico que sus pares en cierto período (1970-1980) se debe en buena medida a la existencia de un partido fuerte, el PRI. La insularización del aparato estatal y la destrucción de viejas redes corporativas, así como el ataque a los intereses de importantes liderazgos históricos e intermedios del PRI a partir de inicios de los ochenta, estarían en la base de la inestabilidad política a inicios de los noventa, cuyo efecto, a nuestro juicio, fue devastador para la confianza de los inversionistas y por ende para la salud financiera del país. Se puede argumentar sin embargo, que el desequilibrio en el comercio exterior y en la balanza de pagos, era insostenible para cualquier sistema político (corporativo o democrático, estable o inestable). Un nexo importante entre la política cambiaria y los problemas políticos refiere a la base de apoyo para las transfor-

maciones que México atravesó durante los años ochenta y noventa. El quiebre de los canales de legitimación corporativos tradicionales obligó o presionó al gobierno a generar otras bases de legitimación o al menos lograr el apoyo de ciertos sectores sociales y económicos. Uno de estos sectores fueron las modernas clases medias cuya capacidad adquisitiva se vio fuertemente incrementada por el atraso cambiario. Las razones de una política irracional en materia cambiaria puede por tanto estar vinculada a requisitos políticos de legitimación y estabilidad del elenco gobernante y el PRI.

Por su parte, el caso de Argentina, es otro de los presentados como exitoso luego del triunfo menemista y de las drásticas transformaciones económicas realizadas por esta administración. En el presente, luego de la crisis mexicana, la nación argentina se encontró nuevamente al borde del abismo, logrando frenar provisoriamente mas no sin costos, un fuerte proceso de drenaje de capitales. En este caso el sistema corporativo operó en primera instancia permitiendo la implementación de un fuerte proceso de transformación con costos sociales (debe tenerse en cuenta también que la hiperinflación del período alfonsinista, había sido lo suficientemente devastadora para que la población aceptara casi cualquier tipo de solución). Una pregunta relevante en este punto, es el por qué de la fragilidad Argentina frente a la crisis de México, luego de las importantes transformaciones estructurales acordes a las máximas del «Consenso de Washington» y luego de un importante proceso de recuperación económica. La hipótesis del capital golondrina también fue utilizada en este caso, así como el argumento de la pérdida de competitividad externa por apreciación de la tasa de cambio. Una hipótesis adicional, en este punto, meramente especulativa, es que el tipo de estructura corporativa que persistía en la Argentina luego de la hiperinflación fue nefasta en su influencia sobre el nuevo modelo de acumulación. Incurrió por un lado en los costos sociales propios de los sistemas corporativos, por el otro, generó un tipo de capitalismo salvaje sin riesgos para el capital. Favoreció la creación de capital rentista con ropajes modernos al

permitir la casi privatización corporativa de buena parte de las políticas públicas. Este tipo de capital y de capitalista puede ser altamente racional al corto plazo y a nivel individual pero fuertemente irracional en el mediano plazo y en término agregados.

El caso brasileño parece apuntar a un proceso de ingeniería constitucional ciudadana (no sin contratiempos) por lo cual sería esperable una mejoría y mayor estabilidad en su desempeño económico. Ello depende en buena medida de la interacción de la evolución económica y la artesanía política. Finalmente, dentro de este grupo se encuentra Perú, con buen desempeño económico luego de la crisis del gobierno de Alan García. Ello no es inconsistente con lo planteado en la medida en que este país se ha movido desde un modelo corporativo a uno con fuerte sesgo excluyente. Con respecto, justamente, a los modelos de tipo dictatorial excluyente, tanto Chile como Uruguay (hasta 1982) mostraron tasas de crecimiento importante. Sin embargo especular sin más sobre una relación entre grados de exclusión y desempeño económico puede resultar simplista, como puede verse en los desempeños menos satisfactorios de la Argentina y Uruguay en promedio durante sus regímenes autoritarios. Una de las características centrales de las dictaduras es que cercenan los canales tradicionales de estructuración y representación de demandas societales. Ello no

implica que la política desaparezca como dinámica causal, pero sí que ella es menos visible. Posiblemente, dos variables importantes a considerar en estos tipos de regímenes son el tipo de aparato estatal (grado de clientelismo, existencia de tradición de funcionamiento autónomo de partidos y grupos de presión, y capacidades tecnoburocráticas en general) así como el tipo de régimen dictatorial (personalista, Fuerzas Armadas como institución, Fuerzas Armadas y civiles, etc.) y su sesgo ideológico. Estas variables posiblemente nos acerquen en mejor medida a intentos que relacionen régimen con desarrollo económico en los casos de dictaduras.

Finalmente cabe preguntarse por qué los modelos demoliberales de partidos fuertes contribuyen a un moderado a buen desempeño económico. La primera respuesta que viene a la mente se encuentra estrechamente ligada a la conceptualización de O'Donnell que distingue entre democracias delegativas y representativas¹¹. La existencia de canales institucionalizados de transición de demandas, reglas de juego compartidas, y estados con capacidad regulatoria de las relaciones societales, torna a las políticas públicas más efectivas. Por su parte la existencia de canales de presión para diversos sectores a través de formas agregativas partidarias y no sólo sectoriales, permite autonomías y «*accountability*» en combinaciones saludables, así como capacidad autocorrectiva en la formulación y evaluación de políticas públicas. A ello se puede agregar que la estabilidad de los sistemas de élites y los formatos acordados de circulación de las mismas otorgan a la comunidad de «*policy makers*» espacio para la acumulación y aprendizaje, sin verse sometidos a bruscas variaciones y sustituciones de recursos humanos y materiales. También, y tal vez más importante, la existencia de competencia pluralista en la arena electoral combinada con pluralismo corporativo, otorga diversos puntos de entrada a los intereses societales, diferentes recursos de poder y también diferentes lógicas y cortes agregativos, así como marcos de referencia y grupos de pertenencia. Cuando un «*issue*» se debate entre miembros de grupos sin superposición y con

¹¹ La noción de O'Donnell (1992) sobre democracia delegativas se encuentra muy cerca teórica y empíricamente de lo planteado aquí para los regímenes corporativos. La distinción entre su planteamiento y el realizado en estas páginas puede ser más de énfasis y retórica que de sustancia. Lo expuesto aquí procura comprender la microfísica del poder de los órdenes corporativos antes que sus resultados en modalidades delegativas y neoplebiscitarias. Por otra parte el trabajo de O'Donnell se concentra en el estado y la estabilidad y la relación de esta con el desempeño económico mientras que éste lo hace en los sistemas de agregación política y su relación no sólo con la esfera económica sino también social. Finalmente el planteo de O'Donnell trasunta la sospecha de que en estos regímenes existe ausencia de orden. Tal como se procuró mostrar tanto para la relación con el desempeño económico como con el desempeño social, no es ausencia de orden lo que estos regímenes presentan sino formas de orden cuyos resultados son regresivos en lo social y negativos en lo económico.

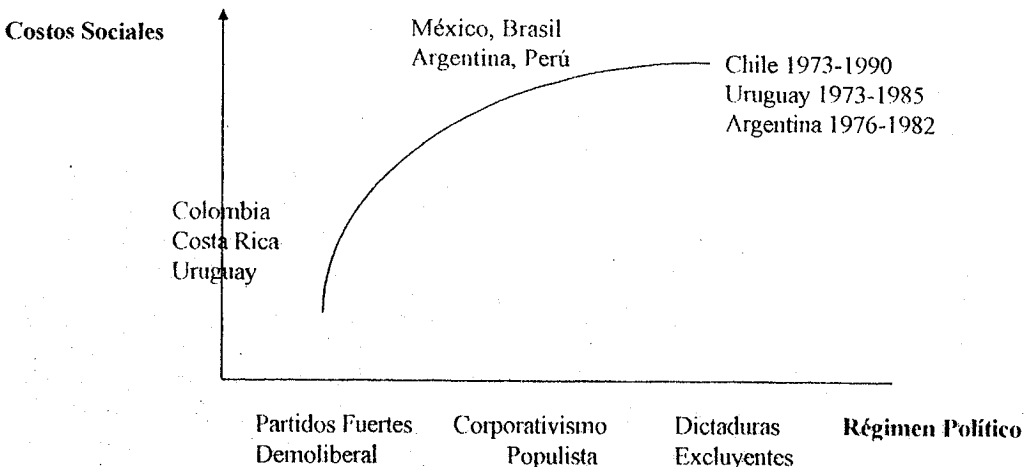
mera oposición acumulativa en términos de pertenencia, interés y poder, es mucho más factible que los «dilemas del prisionero» tengan resoluciones irracionales. Por el contrario, cuando los individuos poseen diversas lealtades, poderes e intereses dispersos en lógicas competitivas que pueden encontrarse parcialmente superpuestas y ser complementarias, más no idénticas, la posibilidad (o ilusión, pero ilusión operante al fin) de juegos de suma positiva se torna más probable y por tanto también la preferencia al compromiso y a la cooperación política.

Los sistemas de agregación con fuerte eje partidario en regímenes demoliberales favorecerán la incorporación de sectores con bajos niveles de poder estructural en las luchas distributivas y redistributivas. La «*accountability*» mediada por un sistema de partidos, arroja en este caso resultados positivos, al forzar al estado a responder a demandas apoyadas en la lógica igualadora de «una persona, un voto». Asimismo la existencia de partidos fuertes ofrece marcos institucionales e informales que articulan la lucha distributiva pero al mismo tiempo impiden que esta se traslade al estado mismo, tornándolo sujeto de demandas inmediatistas y particularistas.

Por su parte los modelos corporativos, aunque incorporan a los habitantes a un formato político de interacción sociedad civil-estado, poseen algunas fallas que son perjudiciales para el buen desempeño económico-social. La primera y que tratamos en mayor detalle en el punto anterior refiere a su impacto negativo sobre el funcionamiento económico, y por ende sobre los indicadores de bienestar general. Pero aún siendo estos regímenes negativos para el desempeño económico, los mismos podrían presentar una distribución de los costos igualitaria, o al menos notoriamente más igualitaria que los regímenes excluyentes y dictatoriales. La distribución regresiva de los costos sociales, se deriva en buena medida de la propia estructura corporativa del sistema político al menos en dos maneras.

Por un lado el bienestar de grupos sociales y ocupacionales en sistemas corporativos se asocia al poder de diferentes grupos en la sociedad y muy en particular en el estado. La noción de «triángulos de hierro de las políticas sectoriales» es útil en este sentido. La creación de triángulos ocupados por clientelas, administradores y órganos representativos o semirepresentativos es particularmente útil para entender potenciales

GRÁFICO 5:
POLÍTICA Y COSTOS SOCIALES



efectos distributivos del corporativismo. Estos triángulos reproducen con sistemas para o semilegales la lógica democrática que planteáramos en el esquema de Held, pero sólo para ciertos sectores de la población. Otros sectores se encuentran en desventaja al quedar fuera de estos triángulos, no sólo en sus niveles de bienestar en un momento dado, sino en su poder para negociar en condiciones de escasez incremental. Ello significa que en un contexto de crisis se producirá un efecto de deterioro inversamente estratificado, en donde los sectores con mayor poder y control del estado, sufrirán un deterioro menor en su bienestar. Si bien esto es cierto para la mayor parte de las sociedades modernas, la tendencia se torna mucho más clara en este tipo de modelos políticos.

La segunda razón por la cual el desempeño social en estos países fue tan negativo, se relaciona al punto anterior y a la noción adelantada de ciudadanía regulada. Los triángulos a que hicimos referencia existen en las sociedades industrializadas y han sido analizados tanto por la literatura neocorporativista como por la línea denominada «*policy community analyses*» (Grindle y Thomas, 1991). Sin embargo en los casos por ellos analizados se habla de corporativismo pluralista y societal para describir los arreglos políticos de este tipo. Ello quiere decir por un lado que existen correctivos y formas de agregación de interés extracorporativas, y por el otro que en estas formas corporativas el estado carece del diferencial de poder respecto a sus clientelas con el que si cuenta en los casos de ciudadanía regulada o corporativismo vertical de estado. Cuando ello sucede, el estado posee una mayor capacidad para destruir o limitar el potencial de acción de los grupos integrados a los triángulos corporativo-sectoriales. Se deriva de estos dos puntos que los regímenes corporativos no sólo distribuyen costos en forma regresiva sino que también son más capaces de desconocer la voluntad e intereses de ciertos sectores previamente integrados.

Finalmente la relación entre exclusión dictatorial y efectos distributivos es relativamente directa. Cuando un gobierno no debe enfrentarse en forma periódica a la legitimación

ciudadana, su preocupación por el bienestar general de la población será (o al menos podrá ser) notoriamente más baja que para casos democráticos. Al reprimir a las organizaciones sociales y sindicales, su efecto será el de destruir formas de poder asociativo fundamentales para el trabajo, y menos importantes para el capital. Puede agregarse que en regímenes dictatoriales colonizados o dominados por elites nacionales o transnacionales, los efectos tanto económicos como sociales pueden ser particularmente negativos. Asimismo estados cuya burocracia carece de proyectos o ethos nacional, y son en puridad estados privados el efecto puede aproximarse al concepto de Evans de «*kleptocracia*». Por el contrario estados que cuentan con una importante tradición de servicio civil así como un legado ideológico y un ethos desarrollista y modernizante, pueden producir efectos económicos positivos y sociales menos negativos.

De ser cierta la interpretación planteada, deberían observarse sobre los años noventa un mejor desempeño social para el caso de Chile y un peor desempeño para los casos de México Y Perú¹², en tanto tentativamente se considera que los mismos se han movido desde intentos de ingeniería demoliberal a formatos persistentes de corporativismo pero con menores grados de incorporación (el caso de Argentina queda abierto al debate ya que a pesar de las tendencias centralizadoras del gobierno menemista, en el plano de la competencia electoral parece darse una tendencia a la apertura de opciones e intensificación competitiva). El caso de Brasil con el fortalecimiento del PT y la reciente elección de Cardoso en elecciones competitivas, debieran presionar hacia una distribución menos regresiva de los costos y beneficios de los ciclos económicos.

¹² Debe tenerse en cuenta que esta hipótesis de menor desempeño social debe ser matizada por los efectos del crecimiento económico. Strictu-sensu en un contexto de crecimiento económico bajo condiciones de creciente exclusión debiera observarse un freno a la expansión en los niveles de pobreza (o incluso la reversión de la tendencia dependiendo de los niveles de crecimiento) con una concomitante tendencia regresiva en la distribución del ingreso.

Reflexiones Finales

El cierre de esta trabajo será escueto. Existen un conjunto de proposiciones que pueden formularse luego de este análisis con precavida confianza. En primer lugar los factores políticos, y en particular los relativos a los formatos de agregación y relacionamiento de la sociedad civil y el estado, parecen jugar un papel de importancia en la mediación entre las presiones internacionales y sus efectos sobre las políticas públicas seleccionadas por los países y la influencia de estas sobre los desempeños económicos y sociales. En segundo lugar y como profundización del argumento, las formas de ciudadanía política moderna con su correlato de sistemas de partidos estables parecen tener un efecto positivo sobre los indicadores socio-económicos. En tercer lugar la globalización en tanto proceso de interconexión a nivel mundial no va necesariamente en desmedro o a favor ni del desempeño económico, ni del social ni de la continuidad democrática. En cuarto lugar y en particular para la región, la ausencia de modalidades políticas modernas combinadas con la intensificación del actual proceso de interconexión global, sí presenta serios riesgos para la construcción de ciudadanía, así como para modelos de crecimiento económico y desarrollo social sostenidos.

Retornando al argumento inicial, es necesario desligar el proceso de globalización de las unidades y relaciones que afecta, al menos analíticamente. Al realizar esta operación, se percibe que el Estado y las formas políticas domésticas son el mediador por excelencia entre presiones y requisitos globales y nacionales. Se sigue de ello, que la variación al interior de esta esfera o nivel de mediación, será fundamental factor causal en la determinación de los productos económicos y sociales que emerjan de la interacción entre el sistema global y los sistemas nacionales. Si finalmente, el lector, fue persuadido de que formatos demoliberales de partidos fuertes proveen un razonable instrumento para la consecución de metas económicas y sociales, se sigue de ello que las nuevas influencias de las agencias internacionales sobre las realidades domésticas deben considerar no

sólo las funciones manifiestas de sus sugerencias (crecimiento económico, ataque a la pobreza) sino también las funciones latentes que sus instrumentos cumplen (fortalecimiento de redes corporativas, concentración de poder, o fortalecimiento de formas ciudadanas redistribución de poder). Las políticas sociales focalizadas pueden ser positivas para las funciones de primer nivel (mayor eficiencia distributiva en el ataque a la pobreza) pero negativa en términos de ciudadanía (estigmas asociados a políticas asistenciales, vulnerabilidad incremental de grupos no pobres por pérdida de redes de protección). Asimismo la formulación tecnocrática puede resultar positiva en términos de mayor racionalidad (baja contaminación de intereses inmediatistas, bajo riesgo de estrategias rentistas) mas negativo en términos de construcción de ciudadanía (descreimiento del sistema político, expansión de formas no institucionales de protesta y presión, potencial para rentabilidad monopolista).

Referencias bibliográficas

- BERRY, Albert (1992); «Distribution of Income and poverty in Latin America: Recent Trends and Challenges for the 1990s» en (eds). Ritter, Cameron & Pollock; *Latin America to the Year 2000*; pp. 67-80. New York/London: Praeger.
- BID (Inter-American Development Bank) (1991); *Progreso Socio-Economico na America Latina, Relatorio 1991*. Inter-American Development Bank; Washington D.C.
- CANACK, William L. ed. (1989); *Lost Promises. Debt, Austerity and Development in Latin America*. Westview Press; Boulder & London.
- CEPAL (1992); *Equidad y transformacion productiva: un enfoque integrado*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (1993); *Panorama Social de America Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (1994); *Anuario Estadístico para América Latina y el Caribe 1993*. Santiago de Chile: CEPAL.
- FIELDS, Gary S. (1989); "Poverty inequality and Economic Growth" in Psacharopoulos, G.

- (ed.). *Essays on Poverty, Equity and Growth*. Pergamon Press; Oxford.
- FIREBAUGH, Glenn & BECK, Frank D. (1994); "Does Economic Growth Benefit the Masses?" *AMERICAN SOCIOLOGICAL REVIEW* 59: 631-653.
- FRANKMAN, Myron (1992); "Global income Redistribution: An Alternate Perspective on the Latin American Debt Crises" in RITTER, CAMERON & POLLOCK (eds.) *Latin America to the Year 2000. Reactivating growth, improving Equity, Sustaining Democracy*, Praeger; New York/Connecticut/London; pp. 41-51.
- FRIEDEN, Jeffrey A (1991); *Debt, Development and Democracy. Modern Political Economy and Latin America, 1965-1985*. Princeton University Press; Princeton, New Jersey.
- & ROGOWSKI, Ronald (1994); "The Impact of the International Economy on National Policies: An Analytical Overview". Mimeo. Los Angeles: University of California.
- GARRETT, Geoffrey (1994); "Capital Mobility, Trade and the Domestic Politics of Economic Policy". Stanford University, Mimeo (en prensa) International Organization.
- GARRETT, Geoffrey & LANGE, Peter (1994); "Internationalization, Institutions and Political Change". Stanford and Duke University. Mimeo.
- GRINDLE, S Merilee (1991); "The New Political Economy: Positive Economics and Negative Politics" in Gerald MEIER (ed.), *Politics and Policy Making in Developing Countries. Perspectives on the New Political Economy*, pp. 41-67. ICS Press; San Francisco, California.
- & THOMAS, John W. (1991); *Public Choices and Policy Change. The Political Economy of Reform in Developing Countries*. The Johns Hopkins University Press; Baltimore and London.
- HAGGARD, Stephan (1990); *Pathways from Periphery; The Politics of Growth in the Newly industrialized Countries*. Ithaca; Cornell University Press.
- & KAUFMAN, Robert R. eds. (1992); *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton: Princeton University Press.
- HAUSSMAN, R. & RIGOBÓN, R. (1993); *Government Spending and income Distribution in Latin America*. Inter-American Development Bank/IESA/Johns Hopkins University; Washington D.C.
- HEILBRONER, Robert (1992); *Twenty First Century Capitalism*. Ontario: Anansi Press.
- HEINTZ, Peter (1971); *Un paradigma del desarrollo*. Santiago de Chile; n/d.
- HELD, David ed. (1991); *Political Theory Today*. Stanford: Stanford University Press.
- KAHLER, Miles (1992); «External influence, Conditionality, and the politics of Adjustment» in Haggard & Kaufman op.cit., pgs. 89-136.
- KINKAID, Douglas, A & PORTES Alejandro (1994); «Sociology and Development in the 1990s: Critical Challenges and Empirical Trends» in PORTES and KINKAID eds. *Comparative National Development. Society and Economy in the New Global Order*. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press.
- NELSON, Joan (1990); *Economic Crisis and Policy Choice*. Edited Joan M. Nelson. Princeton University Press; Princeton.
- O'DONNELL, Guillermo (1992); "On the State and some conceptual problems"; Mimeo, Notre Dame/Sao Paulo.
- PÉREZ, Andrés (1994); «Territory, History and the Nation State in the process of Globalization»; Mimeo, University of Western Ontario.
- RAMOS, Joseph (1986); *Neoconservative Economics in the Southern Cone of Latin America, 1973-1983*. Baltimore/London; Johns Hopkins University Press.
- ROBERTSON, Roland (1992); *Globalization. Social Theory and Modern Culture*. London/ Newbury Park/New Delhi: Sage Publications.
- RUESCHEMEYER, D; HUBER Stephens, E. & STEPHENS, J. D. (1992); *Capitalist Development & Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- STALLINGS, Barbara (1992); "International Influence in Economic Policy: Debt, Stabilization, and Structural Reform" in HAGGARD & KAUFMAN op.cit., pp. 41-88.
- WALTON and RAGIN (1989); "Austerity and Dissent: Social Basis of Popular Struggle in Latin America" in CANACK William L. ed. (1989); *Lost Promises. Debt, Austerity and*

Development in Latin America. Westview Press
op.cit.; pp. 216-232.

WALTON, John and SEDDON, Davis (eds.)
(1994); *Free Markets and Food Riots*.
Blackwell; Oxford UK and Cambridge USA.

WALTON, John/ SHEFFNER J. (1994); "Latin
America: Popular Protest and the State" in WAL-
TON and SEDDON (eds.); *op.cit.*; pp. 97-134.

WILLIAMSON, John ed. (1990); *Latin
American Adjustment: How Much has
Happened*. Institute for International
Economics; Washington D.C. (Especially
chapters, 1, 2, 7 and 9, many contributors).

WORLD BANK (Banco Mundial) (1994);
World Development Report, 1994. Washington,
DC: Banco Mundial. ♦

RESUMEN

El artículo aborda el reposicionamiento de América Latina en la economía mundial así como el impacto de los procesos de globalización en las unidades nacionales en términos de sus políticas públicas o de su desarrollo socio-económico. En este contexto general el autor examina problemas relativos a la soberanía nacional y la ciudadanía, revisa las hipótesis neoclásicas y neodependentistas referidas al desarrollo social y económico y analiza la evolución de las políticas públicas en algunos países seleccionados. Finalmente se ofrece un modelo interpretativo de las variaciones encontradas en los casos individuales desde el punto de vista de la política doméstica o de la central influencia de la esfera política. ♦

ABSTRACT

The article covers the repositioning of Latin America in the world economy as well as the impact of the processes of globalization on individual nations, in terms of their public policies and socioeconomic development. Within this general context the author examines problems of national sovereignty and citizenship within the new international order, neo-classical and neo-dependency hypotheses regarding economic and social development, and also the evolution of public policies in a number of countries. Finally, the author provides an interpretative model for the variations found in each individual case from the viewpoint of domestic policy or by highlighting the influence of the political sphere. ♦