

FLACSO . Biblioteca

América Latina 2020

Escenarios, alternativas, estrategias

Francisco López Segrera y Daniel Filmus (coordinadores)

© Francisco López Segrera y Daniel Filmus, coordinadores

© Temas Grupo Editorial SRL, 2000

Talcahuano 1293 piso Iro. B

1014 - Buenos Aires, Argentina

Tel: 4813.9334 y rotativas / Fax: 4813.5463

www.editorialtemas.com

E-mail: temas@ciudad.com.ar

Derechos reservados en idioma español

Diseño de cubierta e interiores: Diego Barros

Coordinación General: Carlos Sibilla

Corrección: Soledad Casanova

1ª edición, mayo de 2000

ISBN 987-9164-43-1

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio
sin permiso escrito de la Editorial.

5808
10/11/00
10/11/00

5808

ÍNDICE

TOMO I

Presentación

- 13 Nota de los coordinadores. Francisco López Segrera y Daniel Filmus
25 Prólogo. *Brasil: para reiniciar el crecimiento*, Celso Furtado
29 Introducción. *Mensaje al III Encuentro Latinoamericano de Estudios
Prospectivos*. Federico Mayor Zaragoza

Capítulo I

- 35 *Los estudios prospectivos como herramientas de construcción de futuro*
- 35 Xabier Gorostiaga
Hacia una prospectiva participativa. Esquema metodológico
- 51 Sergio Buarque
Elaboración de escenarios de Brasil y de la Amazonia brasileña
- 111 Francisco José Mojica
Determinismo y construcción del futuro

Capítulo II

- 127 *La educación para el siglo XXI*
- 127 Carlos Tünemann Bernheim
La educación para el siglo XXI
- 153 Axel Didriksson
Tendencias de la educación superior al fin de siglo: escenarios de cambio
- 165 Jorge Broveto
La educación para el siglo XXI
- 181 Ana Luiza Machado
La educación en América Latina y el Caribe: visión prospectiva al año 2020
- 199 Xabier Gorostiaga
*En busca del eslabón perdido entre educación y desarrollo: desafíos y
retos para la universidad en América Latina y el Caribe*

- 227 Daniel Filmus
*Educación y desigualdad en América Latina de los noventa.
¿Una nueva década perdida?*
- 257 Flavio Fava de Moraes
Educación superior y desarrollo: visiones del futuro
- 265 José Raymundo Martins Romêo
Educación para el siglo XXI

Capítulo III

- 275 *Cultura y desarrollo*
- 275 Edgar Montiel
*Globalización y geopolíticas de las culturas.
Un ejercicio prospectivo a partir de los años ochenta*
- 287 Celso Furtado
¿Y ahora, Brasil?
- 293 Julio Carranza Valdés
Cultura y desarrollo. Algunas consideraciones para el debate
- 311 Estrella Bohadana
Humanidad: entre el lenguaje y la cultura
- 323 Carlos J. Moneta
Identidad y políticas culturales en procesos de globalización e integración regional

Capítulo IV

- 337 *Ciencias sociales*
- 337 Theotonio Dos Santos
Construir el futuro: el papel de las ciencias sociales
- 351 Aldo Ferrer
La globalización y el futuro de América Latina: ¿qué nos enseña la historia?
- 365 Wilfredo Lozano
Cooperación internacional, redes globales y ciencia social en América Latina
- 381 Atilio A. Borón
América Latina: crisis sin fin o el fin de la crisis

- 397 Francisco López Segrera
Herencia y perspectivas de las ciencias sociales en América Latina y el Caribe
- 413 Emir Sader
Modelos de acumulación y crisis hegemónica
- 427 José Antonio Ocampo
XIII Congreso Brasileño de Economistas y VII Congreso de Economistas de América Latina y el Caribe
- 439 **Apéndices**
- III Encuentro de Estudios Prospectivos: “Los Escenarios de América Latina y el Caribe en el Horizonte 2020”, Río de Janeiro, 20 al 22 de septiembre de 1999
- 439 Declaración Final
- 445 Informe de Relatoría

América Latina: crisis sin fin o el fin de la crisis

Atilio A. Boron*

1. El problema del Estado en una visión prospectiva

En las páginas que siguen el lector habrá de encontrar una reflexión prospectiva en torno al problema del Estado, una institución que pese a haber sido reiteradamente declarada difunta por los autores que adhieren al globalismo neoliberal ha dado sorprendentes muestras de vitalidad en los últimos tiempos. Lo que es aún más importante, todos los indicios disponibles parecen señalar de manera inequívoca que en el 2020 la gravitación del Estado en las sociedades de esa época no será menor sino mayor que en la actualidad. Conviene, por lo tanto, esbozar algunos escenarios alternativos referidos a su probable evolución y las consecuencias previsibles para la sociedad en su conjunto.

La “centralidad” del Estado se ha visto paradójicamente reafirmada en estos tiempos violentos del neoliberalismo por una sucesión de “Cumbres” gubernamentales que, a contracorriente del *ethos* neoliberal predominante, han insistido en la necesidad de que los Estados pongan en marcha un amplio conjunto de políticas activas para combatir a la pobreza (Copenhagen), promover los derechos de la mujer (Beijing), contro-

* Secretario Ejecutivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). En época reciente su obra se ha destacado por su crítica al neoliberalismo, la globalización y la desigualdad en América Latina como se observa en su trabajo “Pensamiento único y resignación política: los límites de una falsa coartada”, recogido en la compilación hecha por él, J. Gambina y N. Minsburg: *Tiempos violentos*, EUDEBA, 1999.

lar el aumento desorbitado de la población (Cairo) o preservar la biodiversidad y el medio ambiente para las siguientes generaciones (Río). En todos estos casos, en los cuales se confrontaban graves problemas de diverso tipo, la bancarrota de la “magia del mercado” se hizo evidente y aun sus más acérrimos partidarios tuvieron que reconocer que las recetas derivadas del Consenso de Washington no tenían la menor posibilidad de encontrar una salida positiva a las crisis analizadas en las cumbres.

Esta convicción adquirió perfiles aún más contundentes al ser ratificada por uno de los “gurús” del pensamiento económico libremercadista, Peter F. Drucker. En un artículo publicado en el número conmemorativo del 75º aniversario de la revista *Foreign Affairs*, Drucker examina lo ocurrido con los Estados nacionales en el contexto de la globalización y luego de comprobar la “asombrosa resistencia” de aquellos concluye que:

“El estado nación tiene todas las probabilidades de sobrevivir a la globalización de la economía y la revolución informática que la acompaña.” (p. 160)

Síntesis: el Estado permanecerá con nosotros por largos años, y cualquier esfuerzo serio de prospectiva debe partir de esa premisa.

2. Las “reformas del Estado” en los años ochenta y noventa

Los ochenta y noventa fueron décadas en las cuales los países de la región se embarcaron en programas de “reformas del Estado”. Éstos se vieron fuertemente impulsados desde afuera por las humillantes “condicionalidades” de los préstamos y los programas del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional encaminados a garantizar, antes que ninguna otra cosa, el pago de la deuda. En plena consonancia con la ortodoxia neoliberal, las condiciones establecidas para obtener el aval de ambas instituciones, su respaldo o, en ciertos casos, algunos fondos, incluían inexorablemente un conjunto de cláusulas encaminadas a reformar el aparato estatal heredado de tiempos supuestamente populistas o “socializantes”. El axioma que suministraba la orientación cardinal de este activo programa que propiciaba una suerte de “harakiri estatal” fue sintetizado, de manera harto elocuente, por el *enfant terrible* de Harvard, Jeffrey Sachs, cuando dijera que “todo lo que el Estado hace lo hace mal y es ineficiente”. En línea con lo que había establecido Friedrich Hayek desde 1944, las así llamadas “reformas” de estas dos últimas décadas asumían la existencia de una antinomia irreductible entre mercado y Estado, el primero siendo el ámbito natural de la libertad y el segundo la

fuente de toda opresión. Todo lo que se haga para reducir la gravitación del segundo término de la ecuación será beneficioso para el conjunto y abrirá las puertas del crecimiento económico (Hayek, 1944).

¿En qué consistieron las “reformas del Estado” puestas en práctica en América Latina y el Caribe? Un balance provisorio arrojaría los siguientes resultados:

- a) En primer lugar tales “reformas” fueron, antes que nada, simples programas de desmantelamiento del sector público, o recortes salvajes del presupuesto fiscal acompañados por un costoso programa de despidos masivos que, como en el caso de la Argentina, aumentaron aún más el endeudamiento externo. Todo esto fue, por supuesto, adecuadamente “maquillado” y presentado ante la opinión pública como un avance en la racionalización y eficiencia del Estado, avalado por el supuesto saber contenido en las consultoras internacionales que “monitorearon” la ejecución de este programa. El resultado es que los Estados latinoamericanos son ahora más “chicos” que antes, su gravitación en términos de la relación entre el presupuesto fiscal y el PIB descendiendo en promedio de aproximadamente un 30% a un 24%, con la sola excepción de Chile. El “desvío” chileno se explica, en buena medida, por el papel crucial que en la economía chilena siguen jugando las exportaciones del cobre, que estatizadas por Allende permanecieron en manos gubernamentales y el extravagante volumen, en términos absolutos y relativos, del presupuesto militar chileno. Esta tendencia declinante de los Estados latinoamericanos contrasta con la línea ascendente del gasto público en los países de la OECDE. Desde la década de los ochenta la abrumadora mayoría de los Estados del Primer Mundo aumentó la participación del gasto público sobre el PBI, incrementó sus ingresos tributarios, acrecentó el déficit fiscal y la deuda pública, e inclusive, en no pocos casos, el empleo en el gobierno. Al comenzar la década de los noventa los empleados públicos representaban el 8,3% de la población en Alemania, 9,7% en Francia, 8,5% en el Reino Unido y 7,2% en los Estados Unidos; mientras estas cifras llegaban apenas al 3,5% en Brasil, 2,8% en Chile y una cifra similar para la Argentina luego de la “reforma del Estado” puesta en práctica por el gobierno de Carlos Menem (Calcagno y Calcagno, 1995: 29-31).

La única desviación de esta tendencia general la ofrece el caso británico. Pero aún en este caso se comprueba el hiato insalvable entre la atronadora retórica thatcheriana del *roll back* del presupuesto público y los más que modestos logros obtenidos luego de quince años de neoconservadurismo: ¡una disminución de menos del 1%! En el caso norteamericano el período Reagan/Bush concluyó con un aumento del tamaño del presupuesto público equivalente a tres puntos del PIB, un resultado que contrasta gro-

tescamente con la incesante prédica libremercadista de ambos mandatarios. No podemos adentrarnos ahora en este tema. Basta con señalar que las conquistas populares coaguladas en lo que hoy conocemos como el Estado de Bienestar se convirtieron en cláusulas constitutivas y no negociables del contrato social de los capitalismo de la postguerra en el mundo industrializado. El absurdo optimismo de los neoliberales se basaba en una errónea apreciación de la profundidad de los cambios político-culturales experimentados por los capitalismo de la postguerra, los que impidieron que una ocasional modificación en la correlación electoral de fuerzas diese por tierra con las cláusulas fundantes del contrato social de postguerra.

De ahí el tono pesimista de la nota publicada por la revista *The Economist* sobre este tema, con el sugestivo título de “La mano visible”. El *dossier* finaliza con una conclusión melancólica: *big government is still in charge*. A pesar de la vocinglería ideológica neoliberal las “reformas” que tuvieron lugar entre 1980 (época en que se lanzaron los programas de ajuste y los planes de austeridad fiscal) y 1996 no impidieron que el gasto público de las catorce naciones más avanzadas de la OECDE subiera del 43,3% del PIB al 47,1% (*The Economist*, 1997: 8). Las palabras del artículo ahorran mayores comentarios:

“El crecimiento de los gobiernos de las economías avanzadas en los últimos cuarenta años ha sido persistente, universal y contraproducente. ...En Occidente, el progreso hacia un gobierno más pequeño ha sido más aparente que real. Si se examina cuidadosamente el asunto, aún los reformistas más convencidos –Ronald Reagan en los Estados Unidos y Margaret Thatcher en el Reino Unido– no lograron gran cosa. En el resto de Occidente el Estado siguió creciendo, salvo por los efectos ocasionales de alguna crisis fiscal” (*The Economist*, 1997: 48).

En suma, comparados con los vigorosos Estados de los países de la OECDE, los latinoamericanos aparecen como enanos deformes y viciosos: son cuantitativamente pequeños y grotescamente desproporcionados y, para colmo de males ineficientes y corruptos, aunque en grados variables según los países.

- b) El otro problema, íntimamente asociado al primero pero relativamente independiente de él, es el grado de “debilidad estatal” prevaleciente en América Latina y el Caribe. Esta debilidad se plantea en relación a su creciente dificultad para disciplinar a empresas y mercados, beneficiados por una liberalización y desregulación sin precedentes, y para resistir las presiones de otros Estados más poderosos.

Al decir que la fortaleza o la debilidad de un Estado es relativamente independiente de su tamaño conviene reflexionar sobre la experiencia del Sudeste asiático, en donde Estados comparativamente pequeños han demostrado una extraordinaria capacidad para regular mercados, disciplinar empresas y contraponer sus intereses a los de otros Estados. Corea del Sur resistió durante décadas las directivas norteamericanas que, por ejemplo, desaconsejaban cualquier tentativa industrializadora y presionaban por una apertura comercial indiscriminada. Pese a hallarse ocupado militarmente por la potencia hegemónica el Estado coreano adhirió a una estrategia de desarrollo inspirada en el éxito industrial japonés y ubicada en las antípodas del neoliberalismo: rectoría estatal en el proceso de acumulación, valorización del mercado interno, masivas inversiones públicas en educación, salud y el sector científico tecnológico, proteccionismo, etc. En suma, la experiencia coreana sirvió para demostrar que si existe una firme voluntad política dispuesta a ensayar fórmulas alternativas a las del neoliberalismo éstas pueden obtener magníficos resultados. Lo anterior no significa, de ninguna manera, desconocer la naturaleza autocrática –o convalidar las prácticas represivas– del Estado surcoreano hasta la década de los ochenta. Es más, pensamos que si se hubiera tratado de gobiernos dotados de una fuerte legitimidad democrática las capacidades estatales señaladas más arriba se hubieran acrecentado extraordinariamente o habrían madurado más aceleradamente.

Por cierto que no sólo se trata del caso de Corea del Sur. Tal como lo hemos referido más arriba el “modelo” inspirador de ese abigarrado conjunto de experiencias del Sudeste asiático ha sido el Japón. El “pensamiento único” ha distorsionado el análisis de los hechos toda vez que enfrentado ante los incuestionables logros de esa región del planeta –valoración ésta que, quisiéramos reiterarlo, no significa en modo alguno aprobación de la “fórmula política” predominante en ciertas experiencias– sus ideólogos y expertos se han limitado a subrayar la “orientación hacia la exportación” de ese patrón de crecimiento, soslayando por completo el limitado papel que en los mismos juegan los mecanismos de mercado, en el mejor de los casos subordinados a una estrategia macroeconómica global dirigida desde el Estado y la decisiva importancia que en los diversos países incluidos bajo la categoría del “milagro del Sudeste asiático” tuvieron las políticas de consolidación del mercado interno y, en las fases más avanzadas del proceso, las políticas de ingresos (World Bank, 1994).

En todo caso, si hay un común denominador en estas experiencias éste ha sido la llamativa fortaleza del actor estatal y su capacidad para “domesticar” a empresas y mercados y para preservar márgenes comparativamente elevados de autonomía nacional. Fortaleza que debe distinguirse del uso que dicha noción ha sufrido en manos de algu-

nos exponentes del neoliberalismo en América Latina. Para algunos de sus representantes –pensemos en Álvaro Alsogaray en la Argentina, Jaime Guzmán en Chile o Roberto Campos en Brasil– el Estado “fuerte” tantas veces invocado (y al que tantas veces sirvieron en distintos regímenes militares) es el Estado despótico y represor que asolará América Latina en los años setenta. Cuando el neoliberalismo autóctono habla de un “Estado fuerte” está hablando de un régimen político capaz de hacer “desaparecer” a sus opositores, destruir sindicatos, suprimir partidos políticos, clausurar parlamentos, dismantelar a las universidades, amordazar a la prensa y someter a la sociedad civil. Pero tales Estados demostraron ser, tal como lo señalaran en innumerables oportunidades Ruy Mauro Marini y Agustín Cueva, de una patológica debilidad y de un servilismo sin límites a la hora de relacionarse con los grupos y clases dominantes. No es ese, por cierto, el sentido que nosotros le asignamos a la expresión Estado “fuerte”. Haciendo pie en algunas elaboraciones de Linda Weiss podríamos provisoriamente definir a la fortaleza estatal como la capacidad para gobernar a la sociedad civil, que se encuentra dividida en clases antagónicas, y para disciplinar a los mercados y a los agentes económicos, incluyendo principalmente a los grupos dominantes. Un Estado de este tipo requiere a su vez una sólida legitimidad democrática, sin la cual su fortaleza tarde o temprano comenzaría a erosionarse irremisiblemente (Weiss, 1997: 15-17; 1998). “Fuerte”, por ejemplo, para garantizar agua potable a las mil quinientas millones de personas que en el Tercer Mundo carecen de ella sin que exista la más remota probabilidad de que el mercado se encargue de abastecerlas: se trata precisamente de las clases y grupos sociales más pobres de esos países, de los desocupados crónicos, de quienes apenas si alcanzan un nivel mínimo de educación y no pueden sino aspirar a empleos precarios e inestables en el mejor de los casos, y que construyen sus humildísimas viviendas en terrenos cuya posesión es más que incierta. En México, por ejemplo, trece millones de personas carecen de agua potable y veintisiete millones habitan casas sin desagües cloacales. ¿Quién sino el Estado, a partir del primado de una lógica no mercantil, podría hacerse cargo de satisfacer esas necesidades? (Excelsior, pp. 3-A y 40).

- c) El tercer resultado de las sucesivas “reformas del Estado” practicadas en nuestra región ha sido el fenomenal deterioro sufrido por la “responsabilidad estatal”. Los Estados latinoamericanos han desertado de sus responsabilidades fundamentales en ciertas áreas críticas de su gestión tales como el bienestar general, el desarrollo económico, la seguridad y la administración de justicia. En relación con el bienestar general basta con comprobar la forma en que los gobiernos de la región han archivado objetivos de política que habían estado vigentes desde los años de la postguerra,

tales como el pleno empleo, la expansión y consolidación de la seguridad social, la salud y la educación. Estos viejos objetivos, tributarios de una concepción política que veía en ellos la emanación de un conjunto de derechos ciudadanos, fueron sustituidos por una meta suprema y que subordina a todas las demás: la conquista y preservación de la “confianza de los mercados”, objetivo que requiere el puntual pago de la deuda externa, superávit fiscal y estabilidad monetaria, todo lo cual conspira contra las prioridades que un Estado democrático debe asignarle a las políticas encaminadas al bienestar general. Los viejos derechos se convirtieron en mercancías cuyo disfrute lejos de ser una responsabilidad de los gobiernos pasó a depender, gracias a las desregulaciones y privatizaciones de áreas enteras de gestión gubernamental, de los bolsillos de los ciudadanos.

Otro tanto ha ocurrido con las políticas de desarrollo económico cultivadas por la mayoría de nuestros gobiernos desde la crisis de 1929. En el apogeo ideológico del neoliberalismo la industrialización ha caído en descrédito, como lo certifica la proliferación de toda una serie de pseudoteorizaciones acerca del supuesto advenimiento de una “sociedad postindustrial”. Estas formulaciones, probablemente construidas para “consumo externo”, ocultan un hecho esencial: que las economías desarrolladas continúan siendo economías con una fuertísima base industrial, y que los países que forman parte de la tríada hegemónica del capitalismo mundial –los Estados Unidos, Japón y, en la Unión Europea, Alemania y Francia principalmente– son a su vez potencias industriales de primer orden. No existe una superioridad puramente financiera que no repose sobre una primacía industrial. Pese a las contundentes lecciones de la historia nuestros gobiernos han dejado de lado las políticas de industrialización y transferido a las manos del mercado la facultad de determinar el rumbo del desarrollo económico, su orientación general y sus beneficiarios y víctimas. Es evidente que lo anterior refleja la creciente pérdida de soberanía que nuestros Estados han venido padeciendo en los últimos veinte años, en gran medida como consecuencia de las “condicionalidades” impuestas por el FMI y el BM. Todo lo cual ha llevado a Celso Furtado a interrogarse, en un trabajo incluido en este libro, si luego de tantos esfuerzos no estaremos regresando a una suerte de estatuto semicolonial. Nuestras monedas están siendo desplazadas por el dólar, y no sólo en la Argentina –que constituye tal vez uno de los casos más dramáticos– sino en toda América Latina y el Caribe pueden comprobarse los alcances de esta verdadera “dolarización”; las tasas de interés y el movimiento internacional de capitales han escapado del control de los Estados de la periferia; el presupuesto público es discutido antes que nada en Washington, y monitoreado pegajosamente por el BM y el FMI, y su prioridad es el pa-

go de la deuda y garantizar la “tranquilidad de los mercados” y no la satisfacción de las demandas ciudadanas; la política comercial ha sido impuesta violentamente desde el exterior, generando ingentes costos sociales y destruyendo la obra de varias generaciones; por último, los recursos naturales de nuestros países se encuentran bajo el severo control de los grupos dominantes de la economía mundial y sus representantes políticos y técnicos en un abanico que va desde la expropiación de la renta petrolera de México hasta el canje de deuda por medio ambiente propuesto en múltiples negociaciones. Habida cuenta de estos antecedentes, brevemente presentados más arriba, ¿puede llamarse a todo lo ocurrido una “reforma del Estado”? No hace falta demasiado sentido crítico para comprobar que el calificativo resulta excesivamente presuntuoso en relación con lo efectivamente ocurrido. Lo que hubo en nuestro continente fue despidos masivos de funcionarios públicos, que en no pocos casos tuvieron como consecuencia la de producir una “selección negativa” gracias a la cual se expulsó a los mejores mientras se conservaba a los menos capacitados; licenciamientos generalizados, aplicando esquemas de jubilación anticipada con resultados similares al anterior; una irresponsable “descentralización” administrativa que se producía sin su correspondiente contraparte financiera, con lo que lo que se logró, en la práctica, fue el desmantelamiento de agencias y programas sin su reemplazo, ni hablemos de su “reforma”; un conjunto de privatizaciones inspiradas fundamentalmente en mezquinos criterios de caja y en la necesidad de transferir a manos privadas los más rentables servicios y actividades del Estado; por último, la imposición de una rígida disciplina fiscal mediante el corte del presupuesto de gastos y el mantenimiento de una estructura altamente regresiva en materia tributaria. Lo anterior linda con lo grotesco cuando se advierte que estas iniciativas implicaron, en muchos casos, tener que acudir a gravosos préstamos externos para ser aplicadas. Los países se endeudaron para financiar una serie de medidas que consagran la “intervención y regulación” estatal cuando se trata de favorecer los intereses de las clases dominantes y la rentabilidad de sus negocios, y que adopta el lenguaje de la “desregulación y la eficiencia del mercado” a la hora de garantizar la protección de sus ciudadanos.

3. Escenarios y perspectivas futuras

En este punto nos hallamos ante dos grandes alternativas, independientemente de los subtipos y variantes que existan al interior de cada una de ellas: (a) el probable escenario al que llegaríamos en el 2020 de mantenerse las tendencias actuales; (b) el es-

cenario posible en caso de que se produzca un cambio de rumbo. Veamos, brevemente, lo que podría esperarse en cada caso.

3. 1. El apocalipsis neoliberal

La insatisfacción ante los decepcionantes resultados del ajuste neoliberal se revela ya entre sus más decididos partidarios. En fechas recientes, altísimo funcionario del Banco Mundial, ha venido proclamando la necesidad de fundar un consenso “post-Washington” (Stiglitz, 1998). Sin embargo, pese a la repercusión que ha tenido esta posición queda claro que la misma no significa de manera alguna una ruptura con las premisas básicas que guiaron los procesos de ajuste neoliberales en nuestra región desde los ochenta. Se trata, en suma, de correcciones a su funcionamiento y no de un abandono de las metas y los instrumentos que caracterizaron las políticas económicas ortodoxas desde ese entonces.

De prevalecer esta orientación, ¿cuál sería el escenario en que se encontraría la región en el 2020? La proyección lineal de las tendencias imperantes no permite abrigar mayores ilusiones: la crisis actual difícilmente podrá ser controlada sin contar con un eficiente aparato estatal, fuerte, con personal altamente capacitado y muy bien remunerado, depurado de los bolsones de corrupción que proliferaron al amparo de las políticas neoliberales que legalizaron una suerte de “alquiler” de funcionarios al servicio de las empresas. Sin este requisito cualquier esperanza de salir de la crisis actual es una mera quimera. El problema es que el discurso ortodoxo se pasó los últimos veinte años satanizando al Estado y apostrofando al funcionariado. Y, tal como oportunamente lo recordara hace ya unos años Moisés Naim, una de las más urgentes tareas que debe encarar América Latina en la coyuntura actual es precisamente la de reconstruir sus Estados. Naim decía que hacia finales de los años noventa “Washington podría encontrarse con algunas sorpresas en el Sur. América Latina, que se ha pasado los últimos diez años demoliendo el Estado, deberá ocupar los próximos diez años en reconstruirlo” (Naim: p. 133”).

Hoy más que nunca tienen vigor en América Latina las palabras de Walter Benjamin, cuando dijera que no hay síntoma más serio de la gravedad de la crisis que las cosas sigan como están. Si las cosas siguen como están en nuestros países el deterioro de la democracia adquirirá, seguramente, proporciones catastróficas. Ya en la actualidad la popularidad de los presidentes de las democracias latinoamericanas se encuentra en niveles

! “ La traducción es del autor. !

muy precarios. Los índices de desaprobación de su gestión son, en algunos casos, calamitosos, y el porcentaje de quienes la aprueban rara vez supera el veinte por ciento. Este “desencanto” con la democracia difícilmente podría ser interpretado como un signo auspicioso, al menos si se tiene en cuenta la experiencia internacional en la materia.

Prueba de lo anterior es la grave crisis estatal que se advierte en países como México (corrupción gubernamental, violencia, incertidumbre acerca del destino de la transición democrática); Colombia, con un avanzado proceso de disolución del orden estatal y la existencia de tres o cuatro poderes territoriales que se disputan la hegemonía y que amenazan con abrir las puertas a la intervención militar norteamericana; Perú, con la dictadura disfrazada de Fujimori; Ecuador y su derrumbe fiscal; Venezuela, atónita ante el desplome del sistema de partidos y la emergencia de un cesarismo plebiscitario cargado de inéditas posibilidades; Bolivia, donde el ex tirano Banzer fue reelegido con el apoyo de sus víctimas de ayer para presidir un orden social congelado por las políticas neoliberales; Paraguay, donde el magnicidio, la corrupción gubernamental y la amenaza militar se ciernen peligrosamente sobre una muy frágil democracia; Haití, con una creciente base de masas clamando por el retorno a los “tiempos dorados” de Papá Doc y Guatemala, escenario de la reaparición de los paramilitares que ajustician a los militantes de los derechos humanos. El panorama es un tanto menos crítico en Chile, pero aún en este país la supremacía civil sobre las fuerzas armadas –un dato crucial de cualquier orden democrático– parece más una ilusión que una realidad, mientras que en Brasil y Argentina la crisis fiscal y la recesión están erosionando significativamente no sólo la legitimidad sino también la capacidad de gestión de los gobiernos.

El marco social donde se verifican estos procesos se caracteriza por una intensificación sin precedentes de la exclusión social y la pobreza, resultantes del tránsito de una economía de mercado a lo que Pierre Mauriaux denominara una “sociedad de mercado”. El paso de una a otra está mediado nada menos que por la capitulación estatal y la bancarrota de sus capacidades de intervención y gestión, lo que coloca objetivamente al Estado y a la sociedad como rehenes del mercado, y a éste en condiciones de desarrollar hasta el límite el darwinismo social que permite seleccionar a los más aptos y eliminar a los que no lo son. No hace falta aportar demasiados antecedentes en esta materia: los datos sobre la exclusión social, la injusticia y la explotación imperantes en las sociedades latinoamericanas han conmovido inclusive a los espíritus más reposados y las burocracias internacionales más conservadoras, como la del Banco Mundial, por ejemplo. Entre 1980, época en que *grosso modo*, comienzan los programas de estabilización y ajuste en la región y el año 1995, el 1% más pobre de América Latina pasó de ganar US\$ 184 anuales a percibir tan sólo US\$ 159, una reducción de 14%; en cambio,

en las antípodas de la pirámide social, el 1% más rico pasó de disponer de ingresos anuales por valor de US\$ 43.685 a US\$ 66.363, un incremento de casi 50%. A consecuencia de estas evoluciones tan contrastantes la *ratio* entre los extremos de riqueza y pobreza creció astronómicamente, de 237 a 417 veces (Londoño y Szekely, 1998; Boron, 1999). Las implicaciones de este proceso fueron advertidas, al promediar la década de los ochenta, por Agustín Cueva cuando observara la generalización en nuestras sociedades de las figuras del mendigo y el narcotraficante, síntoma evidente de la descomposición social ocasionada por las políticas del Consenso de Washington. “O se vive de la caridad del Norte”, decía Cueva, “o se trafica con drogas”. Lo que caracteriza a las clases y capas populares, esos dos tercios o cuatro quintos que, en América Latina, queda “fuera de juego”, es un profundo proceso de disgregación social. El tan mentado discurso del “fin de la clase obrera” lejos de reflejar la superación de la explotación de clase remite más bien a un proceso de disolución de lo social que difícilmente pueda ser saludado como un tránsito hacia una sociedad mejor.

De continuar estas tendencias, y si todo sigue igual, nada autoriza a pensar que otra habrá de ser la situación, el escenario continuista comenzará a parecerse cada vez más al Estado de naturaleza hobbesiano, una especie de guerra de todos contra todos en donde la supervivencia misma de la sociedad civil será puesta en discusión. No es necesario ser extremadamente pesimista para constatar la existencia incipiente de algunos de estos rasgos en diversas sociedades latinoamericanas y caribeñas. La destrucción –o radical debilitamiento– de la sociedad civil, que en su clásico estudio Karl Polanyi certeramente adjudicara a las fuerzas disolventes del mercado, es ya una realidad en la mayoría de los países de la región. La ruptura de la trama social y la desarticulación de la red de actores colectivos que en un pasado no demasiado remoto integraban a la sociedad de clases en el capitalismo periférico ha dado rienda suelta a profundas tendencias antisociales. El individualismo anómico, el “sálvese quien pueda” como patrón cultural y el desmantelamiento de las organizaciones populares ha instaurado la violencia más descarnada como la forma normal de las relaciones sociales. Este deterioro es, sin duda, resultado de una verdadera y apenas declarada “guerra social” que, librada por el neoliberalismo, conduce al progresivo exterminio de los pobres. En vez de combatir a la pobreza, observaba con ironía Noam Chomsky, los gobiernos neoliberales se han dedicado a combatir a los pobres. De ahí la verdadera “privatización” de la violencia a que asistimos en nuestros países, en donde un verdadero ejército de guardias privados tienen a su cargo la custodia de los ricos mientras un número creciente de indigentes carecen de lo más elemental para asegurar su sustento. Este cuadro, unido a la crisis fiscal y la deserción estatal, que

entre otras cosas hace que no se pueda financiar la administración de justicia, precipitó el florecimiento de diversas prácticas tendientes a “hacer justicia por mano propia”, en un abanico que va desde el “justiciero” hasta el “linchamiento”, pasando por numerosas formas intermedias.

La pregunta con que cerramos esta sección es la siguiente: ¿es razonable esperar que este tipo de sociedad, que emerge tras el diluvio neoliberal, pueda ser el sostén histórico de un proceso de democratización o la plataforma desde la cual se construya una convivencia civilizada y respetuosa de los derechos fundamentales de la persona humana? ¿No deberíamos más bien esperar el surgimiento de fuertes tendencias hacia el mesianismo político o hacia un fundamentalismo de derecha? ¿No estamos acaso en presencia de un ominoso huevo de la serpiente neofascista?

3. 2. La alternativa

Más difícil de delinear, la alternativa al neoliberalismo implica antes que nada un cambio radical de rumbo. Es preciso no temer ir a contracorriente de la ideología dominante y tener la valentía de poder gritar que el rey está desnudo. Efectivamente, el rey está desnudo y es preciso hacer algo y pronto. Dejar que las cosas sigan como están, en esta perniciosa “normalidad” es, como recordaba Benjamin, el síntoma más ominoso de la crisis actual.

En este sentido me gustaría señalar muy resumidamente tres elementos constitutivos del nuevo curso.

En primer lugar se requiere dar una batalla sin tregua para lograr una auténtica *reforma del Estado*. Sin reconstrucción del orden estatal no habrá salida a la crisis. Para ello se requiere como mínimo tomar un conjunto de medidas, entre las cuales sobresalen las siguientes:

- (a) el fortalecimiento fiscal del Estado;
- (b) la jerarquización del funcionariado;
- (c) la realización de una profunda reforma en el orden administrativo y burocrático;
- (d) lucha frontal contra la corrupción;
- (e) redefinición de una nueva estrategia de intervención del Estado en la vida económica y social, a partir de la constatación del hecho que las viejas modalidades e instrumentos propios de la era keynesiana requieren urgentes e imprescindibles modificaciones.

(f) Mejorar los mecanismos de funcionamiento estatal, a fin de posibilitar la mayor transparencia y control ciudadano del proceso decisional. Una experiencia digna de tener en cuenta es la del presupuesto participativo implementada en la ciudad de Porto Alegre, Brasil.

Estas medidas remiten, en última instancia, a la “madre de todas las batallas”: la reforma tributaria. En efecto, ninguna reforma digna de ese nombre será posible en los Estados latinoamericanos sin cortar de raíz la hidra de las siete cabezas del “veto contributivo” que, hasta hoy, ejercen las clases dominantes. Sin atacar esta pesada herencia que proviene de la época colonial no habrá estado dotado de las capacidades mínimas necesarias para estar a la altura de los desafíos de la hora actual. Esto supone, entonces, acabar con el “veto contributivo” del que gozan los ricos y las grandes empresas, situación tan escandalosa que hasta los propios informes y estudios del FMI parecen libelos ultraizquierdistas más que documentos elaborados por fríos tributaristas. La lucha contra dicho veto presupone así mismo un combate contra la evasión y la elusión tributaria, y el diseño de una estructura impositiva que abandone la radical regresividad actual y la sustituya por un modelo de tributación progresiva. No es una meta descabellada proponer que, en un plazo de cinco años, la estructura tributaria de nuestros países adopte parámetros similares a los que se registra en promedio (no en los países nórdicos sino en el promedio) de la Unión Europea. Si no se hace es porque, sencillamente, falta la voluntad política para hacer que en este mundo globalizado las empresas europeas, americanas y japonesas paguen impuestos aproximadamente semejantes a los que abonan sin chistar en sus propios países.

En segundo lugar, se requiere poner en marcha una profunda reforma democrática que *perfeccione radicalmente la calidad de nuestras instituciones y prácticas democráticas*. En nuestros países la democracia corre el riesgo de ser ese “cascarón vacío” del que habla Nelson Mandela, un cascarón vacío en donde medra una clase política cada vez más irresponsable y corrupta, indiferente ante la suerte de la ciudadanía. Que esto ya es así lo demuestra la enorme desconfianza popular ante la clase política, los partidos y los parlamentos, un fenómeno que se registra en cada uno de los países de la región si bien en no todos los casos con similar intensidad.

Resulta imprescindible, en consecuencia, *emancipar a la política de los mercados*. En nuestros días la política es financiada por las empresas y por los sectores adinerados. La política se ha convertido, en esta era *massmediática*, en una actividad sumamente onerosa que en nuestros países financian los ricos y poderosos. No es sino natural que, una vez elegidos, los gobernantes gobiernen en exclusivo provecho de sus

mandantes y financistas. El financiamiento público y transparente de la vida política se constituye, por lo tanto, en un dato fundamental del nuevo ordenamiento democrático; el acceso irrestricto a los medios de comunicación de masas es el otro pilar de una democracia perfeccionada.

Por último, lo anterior requiere inexorablemente la puesta en vigor de *nuevas políticas estatales orientadas a la provisión de un conjunto de bienes públicos* que, en épocas recientes, sufrieron agudos procesos de “mercantilización”. Ese y no otro fue el camino recorrido por las naciones europeas en la segunda postguerra, un camino que permitió en un mundo devastado por el conflicto bélico la reconstrucción de la economía y de la sociedad civil.

Estas nuevas políticas públicas, completamente antitéticas con relación a las emanadas del Consenso de Washington, no sólo cumplen un fin noble en sí mismas sino que, además, constituyen un aporte fundamental para la reconstrucción de una sólida legitimidad democrática que, a su vez, es imprescindible para dotar al Estado de la fortaleza requerida para disciplinar a las fuerzas del mercado, encuadrar a las empresas y neutralizar la presión de otros Estados más poderosos. Un Estado, en una palabra, que recupere la soberanía económica y política perdida, que perfeccione el orden político y que permita emprender la impostergable reconstrucción de la sociedad civil.

Bibliografía

- Boron, A. (1999): "Quince años después: democracia e injusticia en la historia reciente de América Latina", CLACSO, *mimeo*.
- Drucker, P. (1997): "The Global Economy and the Nation State", en *Foreign Affairs*, Vol. 76, Nº 5, septiembre-octubre.
- Londoño, J. L. y Szekely, M. (1998): "Sorpresas distributivas después de una década de reformas", en *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*.
- Naim, M. (1993): "Latin America: Post-Adjustment Blues", en *Foreign Policy*, Nº 92, otoño, pp. 133-150.
- Stiglitz, J. (1998): "Nuevos instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el camino postWashington", en *Desarrollo Económico*, Vol. 38, Nº 151, octubre-diciembre 1998.
- The Economist* (1997): "The Future of the State", 20 al 26 de septiembre.
- Weiss, L. (1997): "Globalization and the Myth of the Powerless States", en *New Left Review*, Nº 225, Londres, septiembre-octubre.
- Weiss, L. (1998): "The Myth of the Powerless State: Governing the Economy in the Global Era", Cambridge, Polity Press.
- World Bank (1994): *The South-East Asia. Economic Miracle*, Washington, D. C., The World Bank.