

Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera, Jaime Borja Torres, Marco Romero.

DIRECTOR

Francisco Rhon Dávila
Director Ejecutivo CAAP

EDITOR

Fredy Rivera Vélez

ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del Centro Andino de Acción Popular CAAP, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 18

ECUADOR: S/. 29.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 6

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 10.000

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-00173-B Quito, Ecuador

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

PORTADA

Magenta Diseño Gráfico

ECUADOR DEBATE

37

Quito - Ecuador, abril de 1996

EDITORIAL

COYUNTURA

Nacional: La fragilidad financiera marcará la transición / 5 - 18

Marco Romero

Política: Realidad del ajuste define las opciones políticas / 19 - 28

Hemán Ibarra

Conflictividad: El conflicto sociopolítico junio 1995 - febrero 1996 / 29 - 33

Internacional: El dumping "social" versus el dumping "estatal" / 35 - 48

Wilma Salgado

TEMA CENTRAL

Apuntes para una economía política del ajuste neoliberal / 49 - 65

Alberto Acosta

El ajuste: Reflexiones teóricas desde nuestra realidad / 66 - 81

Jeannette Sánchez

Significados del ajuste estructural en el Ecuador / 82 - 103

Ruth Lucio Romero

Ajuste estructural, pobreza y participación popular / 104 - 130

Humberto Campodónico

Ajustes, coaliciones y reformas en los años 90 / 131 - 143

Adrián Acosta

Desidia electoral: Síndrome de ajustes frustrados; las elecciones de 1994 / 144 - 161

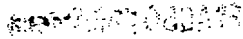
Roberto Santana

ENTREVISTA

Crisis y ajuste en América Latina: los puntos débiles de la experiencia vivida / 163 - 170

Entrevista hecha por Jeannete Sánchez y Mauricio León a Albert Berry

PUBLICACIONES RECIBIDAS



DEBATE AGRARIO

Biodiversidad, biotecnología y desarrollo sustentable en la amazonia

175 - 195

Antonio Brack Egg

Aspectos político-sociales del manejo de los recursos naturales / 196 - 209

Leonard Field

ANALISIS

Me manda López. La doble vida del clientelismo político / 211 - 229

Javier Auyero

El discurso del poder / 230 - 237

Pablo Dávalos

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Imágenes e imagineros. Representaciones de los indígenas ecuatorianos,

Siglos XIX y XX / 239 - 241

Autores: Blanca Muratorio, Jill Fitzell, Anne Christine Taylor, Andrés Guerrero y
Laura Rival

Comentarios de Fredy Rivera V.

Ajustes, coaliciones y reformas en los años 90

Adrián Acosta Silva (*)

El nuevo paradigma de los estados latinoamericanos, surgido de entre las ruinas del corporativismo, del autoritarismo militar o del populismo, y del período de crecimiento económico "hacia adentro", es un paradigma que se encuentra en proceso de construcción, con perfiles aún borrosos, pero que parece asentarse sobre la base de democracias limitadas, de frágiles procesos de recuperación económica, y de todavía débiles capacidades de cohesión social en sociedades marcadamente desiguales.

INTRODUCCION

La crisis financiera mexicana de diciembre de 1994 -con sus animosas secuelas de devaluación, inflación y desconcierto político y social-, mostró, entre otras cosas, que las reformas económicas provocadas por la crisis de la deuda externa de la década pasada fueron insuficientes para asegurar un crecimiento estable y sostenido a largo plazo. Pero en términos estrictamente políticos, los sucesivos ajustes económicos de los ochenta muestran que se ingresó a los noventa sin un soporte de coaliciones políticas capaces de imprimir a la conducción gu-

bernamental un carácter sólido, no coyuntural, que mirara más allá de los problemas inmediatos y pusiera en perspectiva un ciclo más largo que combinara crecimiento, desarrollo y estabilidad política en el capitalismo mexicano. Más específicamente, que consolidara una transición donde la liberalización de la economía y la democratización del régimen político fueran procesos articulados aunque no simultáneos.

El caso de México ilustra de varias formas la compleja relación entre los procesos de reestructuración o ajuste de la economía en períodos de crisis con los de la reforma del estado y la

(*) Sociólogo. Maestro en CCSS por la FLACSO-México. Profesor-investigador de la Universidad de Guadalajara. Ganador del certamen de ensayo político "Carlos Pereyra" 1994 organizado por la fundación Nexos. Actualmente, cursa el Doctorado de Investigación en Ciencias Sociales en FLACSO-México.

democratización o liberalización del régimen político. Dicha cuestión ocupa el centro del análisis de los procesos transicionales que se han desarrollado en América Latina desde comienzos de la década pasada. Los efectos de la crisis y los diversos programas de ajuste económico sobre el régimen político y viceversa, constituye uno de los ejes de análisis que ha concentrado la atención de la ciencia política en la región; pero más allá del interés académico, dicha relación es una cuestión crucial para la elaboración programática y política de los gobiernos y el desempeño de los actores políticos en el subcontinente.

Este ensayo intenta explorar las características de esa relación para el caso de México, en el marco de las aproximaciones teóricas y empíricas que diversos estudios recientes han hecho sobre el tema. Algunos de esos estudios ponen énfasis en la importancia del régimen político y de las coaliciones en los procesos de ajuste (O Donell y Schmitter, 1986; Collier, 1979; Hagopian, 1993; Gouveritch, 1986; Haggard y Kaufman, 1992; Lynn Karl, 1995); otros, en la relación de los ajustes y la liberalización económica con la reforma del Estado y de las instituciones (Lechner, 1995; Evans, 1992; Haggard y Kaufman, 1989); otros más, en el management político de los procesos de ajuste y reforma (Waterbury,

1989; Nelson, 1989). Lo que interesa destacar es que, más allá de los énfasis analíticos que son empleados para estudiar la relación entre economía y política en un período transicional como el del caso mexicano, los estudios permiten perfilar una **hipótesis** sobre lo ocurrido en por lo menos, las últimas dos décadas en América Latina. Dicha hipótesis consiste en que, más allá de los rasgos específicos, particulares, que caracterizan las transiciones políticas nacionales, es posible advertir que estamos en presencia de la sustitución del paradigma estatal que ordenó las relaciones entre economía, política y sociedad durante un largo período en la región ¹.

Dicha sustitución no arranca, sin embargo, con la crisis de la deuda de principios de los ochenta, sino que tiene su origen en los procesos de democratización y liberalización política de fines de los años setenta. Es un largo ciclo de reajustes parciales, generalmente desarticulados, de las fronteras y capacidades estatales, que se encuentran fuertemente vinculados a las turbulencias económico-financieras, a las luchas y conflictos de poder, y a cambios profundos en las mentalidades y las imágenes de las sociedades latinoamericanas. Sin embargo, la reforma del Estado no ha sido hasta ahora un proceso deliberado, diseñado estratégicamente por algún grupo o sector de

1. El concepto de "paradigma proviene del que utiliza T.S en su clásico texto *The Structure of Scientific Revolutions* (1962). El concepto de "paradigma estatal" es utilizado aquí en el sentido que autores como Offe (1992) desarrollan para sub-conceptos como "paradigma político"; es decir, como el conjunto de creencias, realizaciones estructurales, legitimidad de las funciones y capacidades estatales, que los miembros de una sociedad o de sus élites dirigentes reconocen explícita o implícitamente como fundamento de sus concepciones y estrategias de acción colectiva. En este sentido, un paradigma estatal puede dar lugar a varios modelos estatales específicos que cristalizan algunos de los rasgos del paradigma.

las sociedades nacionales o de las fuerzas internacionales, sino más bien producto híbrido de las múltiples interacciones que ocurren entre los actores políticos y los agentes económicos y sociales que han intervenido en el proceso.

La forma de registro del arduo y denso proceso de sustitución del paradigma estatal ha sido la construcción de varios modelos específicos que reponen a distintos criterios analíticos: del Estado Populista al Estado Burocrático Autoritario; del Estado Asistencialista al Estado Desarrollista; del Estado Evaluador; del Estado Liberal al Estado Democrático. Sin embargo, en éste trabajo el criterio fundamental que se emplea para analizar el paradigma agotado y el paradigma que se perfila en un período histórico específico, es el de los cambios del tipo de intervención estatal en la economía, en la sociedad y en la política, y en un nivel más general, en el sentido que tiene el poder estatal en los procesos de liberalización económica, de democratización política y de cohesión social que se desarrollan en la región.

Desde ésta perspectiva, lo que puede proponerse es que en las últimas dos décadas se ha venido desarticulando en México un paradigma estatal basado en un fuerte componente asistencialista, regulador del mercado, económicamente proteccionista, políticamente corporativista y semiautoritario, por un Estado que estimula la competencia y el papel del mercado, que mercantiliza servicios antes protegidos, que tiende a "liberar" a las fuerzas políticas de la tutela estatal, y que opera en el marco de una reforma de los poderes republicanos que implican un presidencialismo acotado, autorestrin-

gido, un parlamento más activo y decisivo, y un poder judicial más autónomo. Pero, al mismo tiempo, es un Estado menos capaz de cohesionar a una sociedad desigual, fragmentada y crecientemente pluralista.

La conclusión fundamental que se extrae de éste trabajo es que el largo período de crisis y ajuste de las economías latinoamericanas iniciado en la década de los ochenta, fue acompañado de cambiantes coaliciones políticas y procesos de reestructuración de los regímenes políticos, que modificaron aspectos centrales del antiguo paradigma del Estado que dominó el escenario regional hasta los inicios de los procesos de democratización y liberalización económica.

LAS LECCIONES POLITICAS DE LAS CRISIS ECONOMICAS CONTEMPORANEAS

Los efectos de las crisis económicas y los programas de ajuste a ellas asociadas sobre los gobiernos o los regímenes políticos no son homogéneas. Las relaciones entre crisis económica/ programas de ajuste/cambios políticos, difieren en cada caso dependiendo de las capacidades políticas del régimen para representar los intereses de los grupos claves de las sociedades nacionales o de los impactos de los programas de ajuste en algunos de los apoyos estratégicos del régimen (Haggard y Kaufman, 1989); de las restricciones que imponen las fuerzas internacionales de mercado, el poder político de los gobiernos prestamistas, los organismos internacionales y los bancos comerciales a los programas nacionales de ajuste (Haggard y Kaufman, 1992; Kahler, 1989); o del papel de las instituciones

políticas en las decisiones del ajuste y, en particular, en la relación con los conflictos distributivos que se derivan de tales decisiones (Waterbury, 1989).

Uno de los rasgos comunes que unen las diversas experiencias de los procesos de ajuste y liberalización económica es el hecho de que los programas que se han experimentado en diversas regiones para enfrentar a la crisis económica, han llevado a lo que autores como Nelson denominan la "paradoja ortodoxa", que consiste en el impulso estatal a reformas orientadas al mercado que implican la disminución o el franco desmantelamiento de múltiples capacidades y poderes estatales (Nelson, 1989). Ello significa que el impulso a dicho tipo de reformas no provienen ni son encabezados por las propias fuerzas del mercado, sino que son las fuerzas del Estado las que impulsan los procesos de liberalización de la economía, necesarios para otorgar mayor importancia al mercado en el desarrollo económico.

Pero es tal vez la relación entre los procesos de reformas económicas orientadas al mercado y los de democratización del régimen político, la cuestión que analítica y teóricamente resulta más atractiva cuando se estudian los países que han enfrentado la crisis económica con regímenes autoritarios o semidemocráticos. Esta relación sugiere la coexistencia entre ambos procesos en cierto número de países, la presencia de ciertas secuencias entre los procesos, o la subordinación de uno al otro en un espectro amplio de casos nacionales (Haggard y Kaufman, 1989). Ello ha llevado a sugerir que, empíricamente, es posible hablar de "transiciones simultáneas", de equilibrios altamente inestables; es decir, procesos

que articulan al mismo tiempo y en el mismo lugar medidas de liberalización económica y de democratización política (Armijo, Bierstecker y Lowenthal, 1995). Pero aunque el timing de los dos procesos pueda coincidir o diferir, es necesario indagar en la relación teórica qué puede existir entre ellos, con el objeto de analizar con mayor precisión las políticas que explican la estabilidad o inestabilidad de un régimen democrático en un contexto de severas turbulencias económicas.

El "efecto tequila" y sus alrededores

La reciente crisis financiera mexicana ha llevado a algunos analistas a afirmar la existencia de tres lecciones fundamentales; la "tensión entre las dinámicas de globalización y el marco nacional"; la "tensión entre las dinámicas económicas y la institucionalidad política"; y la "tensión entre democracia y gobernabilidad democrática" (Lechner, 1995). La primera de ellas consiste en que el "efecto tequila" mostró cómo, en los países latinoamericanos, el crónico déficit fiscal y la escasa capacidad de ahorro interno se encuentra asociado a una búsqueda desesperada de inversiones extranjeras y endeudamientos crecientes con los organismos financieros internacionales, lo que demuestra una vez más la fragilidad de las políticas nacionales y su enorme dependencia de los flujos financieros internacionales.

La segunda gran lección es que las decisiones económicas derivadas de los programas de ajuste tienen una estrecha vinculación con el tipo de institucionalidad política que se ha tejido en la sociedad y con las herencias o legados que un régimen político autori-

tario ha dejado entre los actores políticos (Hagopian, 1993). En el caso mexicano, la persistencia de un régimen autoritario ha permitido -aunque cada vez con mayores dificultades- la puesta en marcha de medidas de ajuste y liberalización económica que han disminuido dramáticamente el papel del sector público en la economía. Sin embargo, la lenta pero al parecer continua tendencia a la democratización del régimen político, ha mostrado señales de que las decisiones en economía y política tienden a vincularse cada vez más estrechamente.

La tercera lección consiste en la tensión existente entre la construcción de la democracia como forma de gobierno y la gobernabilidad democrática como estrategia de conducción política de las decisiones económicas. El caso mexicano demuestra como se puede avanzar en un proceso de liberalización y relativa democratización del régimen político (Acosta, 1995), sin que ello se encuentre asociado a un proceso efectivo de gobernabilidad democrática, que permita la formación de coaliciones gobernantes surgidas de procesos electorales competidos y de un sistema de partidos medianamente constituido.

Cordera (1995) señala otras dos cuestiones importantes. Primero, que economía y finanzas no pueden separarse demasiado tiempo de la política. Segundo, que la crisis devaluatoria del diciembre mexicano evidenció claras fallas en la organización gubernamental.

La primera cuestión tiene que ver con el hecho de que la crisis devalua-

toria de diciembre fue una decisión estrictamente financiera y económica basada en un cálculo excesivamente optimista de que los antiguos arreglos políticos seguirían funcionando en la transición del cambio de gobierno salinista al zedillista. Sin embargo, los primeros meses de 1995 significaron un período intenso en términos de los reajustes políticos y la formación de alianzas entre las élites económicas y políticas del país con el gobierno, mismo que introdujo altas dosis de incertidumbre en los círculos financieros internacionales. En otras palabras, el manejo gubernamental de la crisis financiera mexicana puso al desnudo la ausencia de lo que Gourevitch (1986) ha denominado la "política de las políticas", es decir, los procesos estrictamente políticos que están detrás de las políticas que intentan resolver problemas de crisis agudas.

La cuestión de la organización gubernamental resulta el otro aspecto relevante de la crisis mexicana. Si bien es cierto que la burocracia estatal mexicana ha sido capaz de operar autónomamente (y eficazmente) en las crisis económicas de los ochenta, la crisis de 1994-1995 ha demostrado que el aparato organizacional del Estado parecía desvanecerse frente a la gravedad de la crisis, lo que impidió ofrecer respuestas rápidas y coherentes a las múltiples presiones financieras internas y externas. Tal vez el debilitamiento de la "embedded autonomy" que formula Evans (1992), es un concepto que puede ayudar a entender mejor éste desvanecimiento de la organización estatal mexicana durante la crisis.²

2. "...la capacidad transformativa requiere una combinación de coherencia interna y conectividad externa que ha llamado autonomía arraigada (embeddeb autonomy)", p. 176.

El argumento de Evans se distingue de otras elaboraciones que señalan a la insulación de la burocracia estatal como condición suficiente de un ajuste exitoso. Para Evans, la capacidad estatal supone no solo libertad de los decisores, sino una organización capaz de sostener una acción colectiva en el tiempo; en otras palabras, no sólo se necesita un "equipo" coherente, sino un "aparato".

Ello no obstante, la autonomía y la coherencia corporativa, entendidas como insulación, no alcanzan -a juicio de Evans- para explicar la capacidad estatal; es necesario incorporar la dimensión del arraigamiento ("embedded") en la sociedad porque las políticas deben responder a los problemas percibidos por el sector privado, y deben también confiar en los actores privados para su implementación.

Pero si la autonomía necesita del arraigamiento, también vale la situación inversa, puesto que el mero arraigamiento sin una burocracia coherente y diestra puede desembocar en situaciones donde proliferan el clientelismo y la corrupción. En tal sentido, no debe olvidarse que la "embedded autonomy" es un concepto relacional, que vincula las estructuras del Estado con la sociedad y con el mercado.

Desde ésta perspectiva, la forma marcadamente corporativa que asumió el régimen político mexicano desde principios de los años treinta hasta finales de los ochenta, permitió la formación de una burocracia estatal relativamente autónoma y con fuertes vínculos con la sociedad. Es decir, una burocracia de "autonomía arraigada" en los términos de Evans. Sin embargo, esa autonomía relativa siempre estuvo basa-

da en la lealtad hacia el Presidente o hacia los sectores corporativos, lo que la hacía una burocracia clientelista y patrimonialista, con poca flexibilidad y profesionalismo.

La crisis económica puso en evidencia que las formas de la organización estatales nunca fueron "aparatos" sino "equipos" que respondían sexenalmente a las políticas del Presidente en turno. En los tiempos de crecimiento y estabilidad económica, y de control y estabilidad política, los "equipos" funcionaban mediante los aceites engranajes del PRI o el de la propia burocracia estatal. Pero cuando las crisis económicas de los ochenta y de los noventa se tradujeron en altos costos políticos para el PRI y el gobierno, la ausencia o débil presencia de un aparato burocrático estatal fue evidente de inmediato, y sus vínculos con el PRI, fuente de su fortaleza pasada, se ha convertido en su fuente más visible de debilidad en sus relaciones con la sociedad.

¿HACIA UN NUEVO PARADIGMA ESTATAL EN AMERICA LATINA?

La discusión sobre el papel del estado en la economía y en la sociedad ha sido uno de los ejes de la reflexión en el ámbito de las ciencias políticas y la política comparada desde principios de la década de los ochenta (Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 1995). El análisis de las relaciones entre el Estado y la sociedad se han hecho mediante estudios que enfatizan la importancia de uno de los aspectos de la relación sobre el otro, tratando de identificar si el Estado es o no la variable independiente, o al revés, y di-

chos esfuerzos parten de perspectivas tanto marxistas como pluralistas (Barkey & Parikh, 1991).

En este marco de renovado interés por el estudio del Estado, las transiciones hacia distintos modelos de Estado o de régimen político han sido objeto de una vigorosa oleada de estudios que han ofrecido numerosas claves descriptivas, explicativas o interpretativas a lo ocurrido en muy diversos casos. Así, tenemos los conceptos de transiciones de estados populistas a burocrático-autoritarios en el caso de los países latinoamericanos (O'Donnell, 1982); de la construcción de sistemas de partidos como base de regímenes democráticos (Sartori, 1987); de transiciones de las democracias a los autoritarismos (Linz, 1990); de regímenes autoritarios a regímenes democráticos en Europa, Asia y América Latina (Schmitter y O'Donnell, 1986; Collier, 1979); o, visto desde las perspectivas teóricas que dominan las tendencias del desarrollo económico, de la visualización del Estado como problema (el enfoque neoutilitarista), al Estado como solución de los desafíos del desarrollo (enfoque institucionalista) (Evans, 1992).

Atendiendo a perspectivas de análisis diferentes, los énfasis que se han privilegiado en torno al estudio del Estado en América Latina ofrecen un espectro más o menos amplio de abordajes teóricos y metodológicos que, sin embargo, no ocultan un hecho esencial de las crisis ocurridas en América Latina desde la década de los ochenta; el agotamiento de una forma de articulación del estado con la sociedad y con el mercado basado en la centralidad estatal, y la transición hacia

una reestructuración o "ajuste estructural" de las fórmulas de articulación basada en la centralidad del mercado o de la sociedad (Cavarozzi, 1991). Esta transición en curso tiene algunas características más o menos comunes en los países de la región, pero muestra aún numerosos aspectos no resueltos o frágilmente resueltos que vuelven difícil la formulación de pronósticos en base a las tendencias observadas hasta ahora. A continuación, y en base fundamentalmente al caso mexicano, se mencionan éstos claroscuros de la transición respecto del perfil del nuevo modelo estatal que parece estarse construyendo en el subcontinente al calor de las crisis, los ajustes y la dinámica de las coaliciones políticas de la mitad de los años noventa.

El ciclo de crisis-ajuste-crisis que ha mostrado la experiencia mexicana de los últimos quince años resulta sumamente ilustrativo de las dimensiones políticas que están por detrás y por delante de los procesos económicos. Las decisiones de las políticas del ajuste no son tomadas, por supuesto, en el vacío político, sino que de muchas formas interactúan con -o son determinadas por- el conjunto de dinámicas institucionales, reglas de juego, redes informales de poder, que conforman el tejido básico del régimen político. Pero, visto a lo largo de casi quince años de transiciones políticas y crisis económicas, lo que parece advertirse es que los diversos programas de ajuste aplicados a economías en crisis y los condicionamientos o estreñimientos políticos de dichos programas, han implicado cambios sustantivos en el perfil del paradigma es-

tatal que explicó durante varios años o décadas el desempeño económico y político de la sociedad.

Una de las formas de explorar estos cambios en el paradigma estatal es el de analizar los tipos o modelos estatales de respuesta en los períodos de crisis económica. En un trabajo de Tironi y Lagos (1989) citado por Flisfisch (1995; 517-518), se distinguen cuatro modelos de acción estatal de enfrentamiento y superación de resistencias corporativas -esto es, resistencia de coaliciones distribucionales³- a ajustes estructurales: el modelo autoritario, el de cooptación, el político, y el de compromiso. El primero implica la imposición de las fuerzas, que puede operar tanto en regímenes autoritarios (el Chile de Pinochet) como en democracia (Bolivia); el segundo existe ahí donde el gobierno logra formar una coalición social de apoyo integrada por empresarios y parte de los grupos medios; el modelo político, donde un gobierno elegido con mucha holgura electoral y por una coalición política amplia moviliza opinión pública contra coaliciones distributivas; y, finalmente, el modelo de compromiso, donde un gobierno no consigue apoyo sindical prolongado, asumiendo los sindicatos

los costos del ajuste a cambio de expectativas de progreso en el largo plazo.

El caso mexicano del pasado reciente parece corresponder a una mezcla de los últimos dos modelos, el de compromiso y el político. Por un lado, porque consiguió una victoria electoral presidencial relativamente amplia (más del 50% de los votos), basada en sus todavía fuertes clientelas corporativas -que conforman un perfil de coaliciones típicamente distribucionales-, y por otro lado porque el proceso de ajuste y liberalización económica contó con el apoyo de sindicatos, organizaciones populares, campesinas y de empresarios a cambio de esperanzas de mejoría en el futuro⁴.

Los consensos aparentes

Las tendencias apuntan algunos factores aparentemente "irreversibles" en el sentido de que son consensos alcanzados por las fuerzas políticas que operan en los estados nacionales. Fortalecimiento de la capacidad estratégica del Estado en la economía y en la política, liberalización económica, democratización política, resultan cuestiones donde al parecer se han alcan-

3. El concepto de "coaliciones distribucionales" proviene de Mancur Olson (1982), y se refiere a la constelación de grupos y actores aliados para proteger los enclaves "conquistados" por ellos en la sociedad, en la economía o en la política, y que utilizan al Estado y la acción gubernamental y política para presentar y crear rentas generadas por la propia acción estatal, orientando a la vez las acciones colectivas de las coaliciones a defenderlas de las otras coaliciones distribucionales, de políticas estatales adversas y de potenciales dinámicas del mercado.

4. Este apoyo se cristalizó en estrategias como los denominados "Pactos" donde se han tomado medidas como las de contención salarial y de los precios. Esta estrategia ha funcionado desde mediados de la década de los ochenta, como una propuesta del gobierno a los actores económicos y políticos del país para salir de la crisis, y se ha extendido hasta el primer año del Presidente Zedillo.

zados acuerdos claves. Sin embargo, por la influencia combinada de las herencias autoritarias o semidemocráticas, la ineficacia de los programas de ajuste económico, el alto costo social de las crisis, y el desencanto ciudadano hacia las formas tradicionales del quehacer político en no pocas sociedades latinoamericanas, parecen desarrollar tendencias contrastantes hacia formas más autoritarias o más democráticas de gobierno y de conducción política y económica. Tal es el caso de países como Perú, donde la reelección de Fujimori sugiere la simpatía de la mayor parte de los ciudadanos a apostar por estilos de conducción "duros" que ofrezcan expectativas de que los sacrificios económicos y sociales de hoy serán la base del progreso futuro. Por otro lado, tenemos procesos de redemocratización (Chile, Argentina, Brasil) que apuntan hacia procesos donde la democracia política parece consolidarse después de largos períodos de dominación de regímenes militares, pero en donde los moderados éxitos de los ajustes económicos pueden favorecer tentaciones hacia el reestablecimiento de órdenes políticos autoritarios. Finalmente, se tienen casos como el de México, donde un régimen político semiautoritario de corte corporativista se encuentra en una fase de liberalización y democratización política en medio de fuertes turbulencias económicas.

Las tendencias observadas

En la región coexisten varias tensiones que indican tendencias contrastantes. Resulta difícil hacer un listado exhaustivo de los problemas que actualmente integran esas tensiones. Sin

embargo, es posible ordenar esas tensiones alrededor de dos ejes fundamentales: el eje del sistema y del régimen político, y el eje del Estado. Aunque ambos ejes están estrechamente ligados en términos funcionales, en términos analíticos conviene separarlos.

El eje político

Por lo que respecta al primer eje, es posible advertir las siguientes tensiones: fortalecimiento de sistemas de partidos vs. autoritarismos carismáticos; democratización o liberalización controlada de regímenes políticos vs. reordenamiento autoritario; separación gobierno-partido dominante o hegemónico vs. fusión gobierno-partido.

El fortalecimiento de sistemas de partidos tiene referencias empíricas tanto en democracias relativamente consolidadas como en Chile, Argentina o Uruguay, como en el caso de transiciones democráticas en curso de países como México. Pero en los casos del surgimiento de líderes carismáticos como Fujimori o, más remotamente, el caso de Collor de Mello en Brasil en 1990, ilustran las posibilidades siempre latentes de que no siempre la existencia de partidos políticos tradicionales con cierto arraigo en la sociedad asegura por sí mismo la creación de democracias estables.

La segunda tensión se refiere a las rutas posibles de la construcción de la democracia. Mientras que en algunos casos se asiste a casos de transiciones pactadas exitosas (Brasil, Argentina, Chile, Paraguay), que pasaron de dictaduras militares a democracias de partidos, en el caso mexicano, las dificultades de dismantelar el anti-

guo orden corporativo dominado por el PRI han hecho de la transición un proceso relativamente sui géneris, que combina la coexistencia de elementos liberalizadores o democratizadores del régimen político, con rasgos autoritarios ligados a los mecanismos tradicionales que alimentaron en el pasado el poder de un partido prácticamente único. El otro caso de transiciones lo representa, nuevamente, el caso del Perú de Fujimori, donde los ciudadanos desconfían de los partidos políticos tradicionales y apoyan masivamente a un líder carismático que inicia un reordenamiento autoritario de las instituciones políticas y del Estado.

La cuestión de las relaciones entre partido hegemónico o dominante y gobierno es también otra fuente de tensiones en el caso mexicano, pero que encuentra también problemas en el caso de otros países latinoamericanos. En democracias consolidadas, la separación clara entre ambas instancias es no sólo asegurada por la vía del diseño institucional, sino también por la vía de la acción de la oposición política. Sin embargo, en México la relación entre partido y gobierno continúa siendo una fuente de conflictos, pues la larga tradición corporativa y presidencialista del régimen político creado con el PRI en el centro, ha impedido avanzar en la diferenciación y separación formal y real de ambas instancias.

¿Cuáles son las variables claves que explican las fuentes de las tensiones señaladas? ¿Cómo explicar las diferencias en rutas y formas de resolución de las tensiones en los diversos casos nacionales? Sin pretender examinar aquí esta cuestión, me limitaré a

señalar un factor relevante: el perfil de las instituciones políticas (partidos, tipos de liderazgos, reglas) pre-existentes y presentes en las transiciones. Ahí donde existen instituciones de larga tradición democrática, inclusivas y flexibles, parecen existir también mayores posibilidades de consolidación democrática. Son instituciones edificadas para ser capaces de albergar en su seno la formación de identidades y coaliciones políticas que garanticen no sólo la construcción democrática sino también la gobernabilidad democrática. Tal vez ello permitiría explicar los casos contrastantes de Chile, Brasil o Uruguay, con los de México o Perú.

El eje estatal

El eje estatal incluye las siguientes tensiones: fortalecimiento de poderes estatales estratégicos en la economía y en la gestión social vs. fortalecimiento de los mecanismos del mercado y de los grupos privados en la conducción económica; reforma de las instituciones del Estado vs. desaparición de poderes republicanos tradicionales; presidencialismo acotado y parlamento fortalecido vs. fortalecimiento presidencial y debilitamiento parlamentario; el Estado como fuente de prácticas predatorias vs. el Estado como fuente de cohesión social.

Estas tensiones no son muchas veces dicotómicas. De hecho, el fortalecimiento de los poderes y la autonomía del Estado es un proceso que explica la acelerada liberalización económica de los últimos años en países como Argentina, Chile o México, y son las políticas estatales las que han incrementado el rol de los mecanismos

del mercado en las decisiones económicas en la mayor parte de los países latinoamericanos.

Sin embargo, esta estrecha relación entre Estado y economía, entre élites económicas y élites estatales, ha llevado a la discusión en torno a la reforma de las instituciones del Estado y al sentido que éste tiene en la sociedad. El saldo mayor de ésta discusión ha sido el fortalecimiento de los sistemas presidencialistas, donde los poderes del ejecutivo han sido capaces de jugar un rol estratégico en la reforma misma del Estado. Al mismo tiempo, los parlamentos y el poder judicial han sido poderes cuestionados, ineficaces, o simples legitimadores de las decisiones presidenciales. En tal sentido, las instituciones estatales son hoy objeto de definiciones sustanciales que marcarán definitivamente el perfil estatal de los próximos años.

El papel y la concepción del estado en la economía y en la sociedad es la cuestión de fondo que une y atraviesa al conjunto de las tensiones señaladas. En el pasado reciente, la debilidad o franca ausencia de regímenes democráticos explicó la presencia de estados fuertes, intervencionistas, que actuaban tanto para impulsar el crecimiento económico como para mantener la estabilidad política. Es el caso de los estados populistas o desarrollistas latinoamericanos de los años trein-

ta y cuarenta que se legitimaron mediante la activación de políticas de asistencia o bienestar social que, aunque generalmente de carácter residual y no universalista -para emplear la diferenciación que hace Esping-Andersen (1990)-, sirvieron para cohesionar sociedades de diferencias abismales y formular políticas distributivas capaces de atemperar enormes desigualdades entre las clases y los grupos sociales.

La experiencia autoritaria de los años sesenta y los setenta abrió una nueva fase de discusión en torno al papel del Estado. El ascenso de modelos de Estado "burocrático autoritario", del Estado "neoliberal", o la permanencia de estados basados en regímenes políticos corporativos, constituye el registro teórico de diversos procesos de estructuración e intervención estatal en la sociedad y en la economía. Pero en todos los casos, es el tipo de relación entre las élites económicas y las élites estatales la clave para entender los diversos cursos que ha seguido la reestructuración del capitalismo en América Latina, y también es la variable que puede explicar el peso de las ideologías y las capacidades autónomas del Estado que están detrás de los procesos de formación de las coaliciones políticas y sociales que conducen a la reforma del Estado en la década de los noventa (Silva, 1993)

REFERENCIAS

- Acosta Silva, Adrián. "Imágenes de un tiempo líquido. Los límites de la liberalización política en México". Nexos, No. 211, julio, 1995, México, pp. I-VII.
- Armijo, Leslie Elliot; Biersteker, Thomas J.; Lowenthal, Abraham F. "Los problemas de las transiciones simultáneas". Este país, núm. 47, febrero de 1995, México, pp. 2-10.
- Barkey, Karen; Parikh, Sunita, "Comparative Perspectives on the State", Work Paper, Columbia University, January, 1991, 36 pgs.

Cavarozzi, Marcelo, **"Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina"**. Revista de Estudios Políticos, nueva época. núm. 74, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, pp. 85-111.

Collier, David (1979). **"Visión General del Modelo Burocrático Autoritario"**. En Collier, D. (comp.), El nuevo autoritarismo en América Latina. Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

Cordera, Rolando, **"Lecciones de la devaluación"**. Etcétera, seminario de política y cultura, núm. 112, México, 23 de marzo de 1995, pp. 17-20.

Esping-Andersen, Gosta (1990). **Los tres mundos del Estado del Bienestar**, Edicions Alfons El Magnánim, España, 1993.

Evans, Peter, **"The State as problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change"**. En Haggard y Kaufman (eds.), The Politics of Economic Adjustment, International constraints, distributive conflicts and the state. Princeton University Press, 1992, pp. 139-181.

Evans, Peter; Rueschemeyer, Dietrich; Skocpol, Theda. **Bringing the State Back In**. Cambridge University Press, New York, 1985.

Flisfisch, Angel, **"América Latina y sus desafíos finiseculares: democracia, ajuste estructural y cohesión social"**. En Reyna, José Luis (comp.) América Latina a fines de siglo. Fondo de Cultura Económica/CNCA, México, 1995, pp. 508-521.

Gouveritch, Peter (1986), **Políticas estratégicas en tiempos difíciles. Respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales**. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Hagopian, Frances. **"After Regime Change. Authoritarian Legacies, Political Representation, And the Democratic Future of South America"**. World Politics, Vol. 45, April 1993, No. 3, pp. 464-500.

Haggard S. y Kaufman, R. **"Institutions and economic adjustment"**. En Haggard Stephen y Kaufman Robert, ed., The Politics of Economic Adjustment..., op. cit., 1992.

..... **"Economic Adjustment and the Prospects for Democracy"**. En Haggard y Kaufman, The Politics... op. cit.

Hecló, Hugh (1978). **"Las redes de asuntos y el poder Ejecutivo"**. En Aguilar Villanueva, Luis F. (Comp.) Problemas públicos y agenda de gobierno. Porrúa, México, 1993. pp. 253-284.

Kahler, Miles (1989). **"Instituciones financieras internacionales y políticas de ajuste"**. En Nelson M., Joan, et. al. Coaliciones frágiles: la política del ajuste económico, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1991.

Kuhn, T.S. (1962). **La estructura de las revoluciones científicas**. Fondo de Cultura Económica, México, octava reimp. 1991.

Lechner, Norbert. **"El estado desorientado entre la economía y la sociedad. La reforma del estado y el problema de la conducción política"**. FLACSO-México, 1995 (Borrador, inédito, 25 págs.)

Linz, Juan (1978). **La quiebra de las democracias**, Alianza Editorial Mexicana/CNCA, México, 1990.

Lynn Karl, Terry, **"Dilemas de la democratización en América Latina"**. En Reyna, José Luis (comp.), América Latina a fines... op. cit.

Nelson M., Joan. **"Las políticas de reforma económica del largo impulso"**. En Nelson M., Joan, et. al Coaliciones Frágiles, op. cit.

O'Donnell, Guillermo (1979). **"Las tensiones en el Estado Burocrático Autoritario y la cuestión de la Democracia"**. En Collier, D. (comp.), El nuevo autoritarismo en ...op. cit.

..... 1966-1973. **El Estado Burocrático Autoritario**, Triunfos, derrotas y crisis. Editorial de Belgrano, 1982, Buenos Aires.

..... y Schmitter, Philippe (1986). **Transiciones desde un Gobierno Autoritario**, (4 vols.). Paidós, Argentina, 1a. reimp., 1991.

Offe, Claus. (1985) "**Nuevos movimientos sociales: desafío a los límites de la política institucional**". En Offe, C. *La gestión política*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, España, 1992, p. 215-269.

Olson, Mancur. *The Rise and the Decline of the Nations*, New Haven, Yale University Press, 1982.

Sartori, Giovanni. **Partidos y sistemas de partidos** (2 vols.), Alianza Editorial, Madrid, 1987.

Silva, Eduardo. "**Capitalist Coalitions, the State, and Neoliberal Economics Restructuring. Chile, 1973-1988**". *World Politics*, vol. 45, number 4, July, 1993, pp. 526-559.

Waterbury, Hohn. "**The Political Management of Economic Adjustment and Reform**". En Nelson, Joan, et. al., *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*. Transaction Books, 1989, pp. 39-56.

E.I.A.L

ESTUDIOS
INTERDISCIPLINARIOS
DE AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE

América Latina y la Segunda
Guerra Mundial (I)



VOLUMEN 6 - No. 1 ENERO-JUNIO 1995

CONTENIDO: Argentina y la Segunda Guerra Mundial: mitos y realidades, *Mario Rapoport*. El nacionalismo y el campo liberal argentinos ante el neutralismo: 1939-1943, *Leonardo Senkman*. Antifascismo en América Latina: España, Cuba y Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial, *Rosa M^a. Pardo Sanz U.N.E.D.* Conflicto y crisis de representaciones: ¿la Segunda Guerra Mundial: ordealías del modelo francés en América Latina?, *Denis Rolland*. Reflexoes Sobre o Vaticano, os Judeus, e a America Latina Durante a Il Guerra Mundial, *Avraham Milgram*. Los Judeo-marroquíes en Buenos Aires: pautas matrimoniales 1875-1910, *Diana Lia Epstein*.

Suscripción anual (1995): Instituciones U\$S 40. Individuos U\$S 30.
Estudiantes U\$S 20. El precio está sujeto a cambios sin previo aviso.
Enviar pagos a: E.I.A.L., Universidad de Tel Aviv. Aranne School of History
P.O.B. 39040, Ramat Aviv (69978) Israel.