

MODELOS DE DESARROLLO Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA: LEGADOS Y PARADOJAS *

MARCELO CAVAROZZI**

I.

El fin de siglo latinoamericano está marcado por una paradoja: por un lado, la crisis de las ideologías y proyectos autoritarios de variado cuño ha contribuido decisivamente a desarticular y deslegitimar los mecanismos políticos que bloquearon en el pasado la participación ciudadana en las arenas públicas, tanto en las propiamente estatales como en los diferentes dominios de la sociedad civil y la sociedad política. Por el otro lado, sin embargo, el agotamiento de la matriz estado-céntrica ha generado una inédita crisis de la política. Esta crisis de la política se manifiesta principalmente como retracción y privatización, procesos que afectan especialmente a los sectores medios y populares.

La matriz estado-céntrica había organizado los comportamientos colectivos en torno a la intervención estatal desde la posguerra; no resulta accidental, por ende, que el achicamiento del estado haya tenido como efecto una concomitante transformación de las pautas de acción política.⁽¹⁾

En este trabajo me propongo explorar algunas ideas que podrían contribuir a elaborar un diagnóstico acerca de la situación actual; para ello en las dos secciones iniciales reviso el proceso de formación de los mecanismos de participación social y

* Una versión preliminar de este artículo fue presentada en el Foro de Desarrollo y Cultura de la XL Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, París, Francia, marzo de 1999. Agradezco los comentarios que Silvia Sigal y Daniel Malcolm le formularon a esa versión.

** Departamento de Política y Gobierno, Universidad Nacional de General San Martín, Buenos Aires, Argentina.

política vinculados a los modelos económicos populistas y desarrollistas que prevalecieron en el período estado-céntrico (1945-1975) y la desorganización de dichos mecanismos en las dos décadas siguientes. Este análisis me encamina en la sección final a esbozar algunas sugerencias acerca de cómo convendría ubicarse en la actualidad frente a la problemática del capital cultural y político acumulado en torno a los estilos y modalidades de participación durante ese medio siglo. Sin duda, dicho capital constituye un legado contradictorio; durante el período 1945-1995 las modalidades de la participación social en más de un sentido acentuaron tendencias no democráticas y a menudo erosionaron la construcción de instituciones estables. A pesar de ello, las maneras como se articuló la participación también contribuyeron a reforzar la diversidad y el pluralismo de la sociedad civil y a sentar las bases culturales de estilos de acción política y conductas sociales que promovieron la integración social. Algunos de estos rasgos positivos no se han desvanecido del todo y pueden ser reapropiados desde la perspectiva de una estrategia de cambio que rescate la centralidad de la política, revirtiendo y cuestionando de tal modo el excluyente énfasis que se ha puesto contemporáneamente en la economía.

II.

Como señaló Díaz Alejandro en sus agudas reflexiones acerca de la historia económica de la región, en las décadas del veinte y el treinta las sociedades de América Latina reaccionaron de maneras diferentes al enfrentarse con los efectos de la crisis del sistema económico mundial perfilada a partir del fin de la primera guerra mundial y agudizada después de la depresión de 1929-1932.⁽²⁾ La mayoría de los países, especialmente aquellos cuyos espacios económicos y ámbitos de soberanía política eran muy reducidos, profundizaron la vinculación de sus economías a la de los países centrales, tratando de no apartarse del cumplimiento de las normas de la ortodoxia neoclásica, sobre todo el mantenimiento del equilibrio fiscal y la defensa del patrón oro, y renunciando a la aplicación de instrumentos de carácter proteccionista. En cambio, en un conjunto más reducido de casos, que, además de Chile y Uruguay, incluyó a las economías de mayor tamaño, esto es Brasil, Argentina y México, la respuesta a la crisis fue más bien opuesta a la ortodoxa: la producción para el mercado interno se transformó en el principal motor del dinamismo de la economía en asociación con una pronunciada expansión de la maquinaria intervencionista del estado. Por cierto que la voluntad política de reorientar la economía "hacia adentro", en la conceptualización a cuya elaboración contribuyeron pioneros como Ahumada, Prebisch, Furtado y Aníbal Pinto, estuvo acompañada por otro fenómeno que la tornó viable: el proteccionismo de hecho que le brindaron durante el período 1930-1945 a América Latina las conductas aislacionistas de los países centrales y la segunda guerra mundial. Cabe señalar, finalmente, que dentro de la región, Colombia, Perú, Bolivia, Costa Rica y Venezuela, en este último

caso con un itinerario siempre moldeado por la preponderancia del petróleo, constituyeron ejemplos de una situación intermedia; en estos cinco países, la sustitución de importaciones y el despliegue del dirigismo se dieron más tardíamente y con menor intensidad que en los casos “tempranos”.

Asimismo, en los casos que he definido como tempranos, la modificación del patrón de inserción en la economía mundial y del modelo de desarrollo fue acompañada por una segunda transformación de importancia semejante: el primer tercio del siglo XX marcó el agotamiento de los regímenes oligárquicos y la emergencia de sistemas políticos que descansaron en el principio de la soberanía del pueblo.⁽³⁾ Este proceso estuvo asociado, a su vez, a la incorporación de los sectores medios y populares urbanos, y de manera más excepcional y restringida de los campesinos y los asalariados rurales, a las arenas políticas. En resumen, durante el período de entreguerras en México, Brasil y el Cono Sur, si bien con ritmos y combinaciones diferentes, se superpusieron dos procesos que incidieron sobre la ampliación del espacio de la política: a) el inicio del proceso de construcción de la maquinaria intervencionista y proteccionista del estado; y b) la politización plena de los conflictos redistributivos de intereses, valores y poder entre las diferentes clases sociales, al ser incorporados a la política, democráticamente o no, los sectores medios y populares.

El rasgo distintivo del período de entreguerras, sin embargo, fue que ambos procesos, la expansión del intervencionismo económico, por un lado, y la politización de los conflictos inter-sectoriales, por el otro, se mantuvieron como andariveles relativamente separados, tanto en el debate político partidario como en el terreno de la implementación de las políticas públicas. Los primeros pasos en la construcción de las principales agencias que se encargaron de implementar el modelo alternativo de desarrollo, orientado “hacia adentro” —como los bancos centrales, las juntas reguladoras y las corporaciones de fomento— se dieron de manera desvinculada de la incipiente politización de los conflictos sectoriales, que inicialmente se manifestó sobre todo a través de la expansión y modernización de las tareas de asistencia pública, la ampliación de las esferas de la educación pública y, especialmente, de la regulación del mercado laboral.

Y precisamente la vinculación entre las dos esferas, una, el despliegue técnico-organizativo e ideológico del intervencionismo y la otra, la politización del conflicto redistributivo, fue la gran novedad de la coyuntura de la postguerra. Este punto de inflexión decisivo de fines de la década del cuarenta, que determinó que las políticas económicas se transformaran en material explícito de la política, fue, a su vez, un rasgo distintivo del principal agente político que se articuló en esa coyuntura: el populismo. El populismo latinoamericano, del que aquí me interesa analizar sólo uno de sus aspectos, fue un fenómeno, cultural y social que adquirió variadas connotaciones al emerger asociado con regímenes políticos muy diferentes. En esa década crítica, sus orígenes se vincularon a configuraciones político-partidarias que fueron desde el “frente-populismo” partidario y parlamentario que le dio un matiz

institucionalista en Chile —incluso cuando resurgió el viejo caudillo militar de la década del veinte, Carlos Ibáñez— hasta el cesarismo carismático del peronismo, pasando por las variantes más estatistas de México y Brasil, en un caso asentado en la lógica del partido único, y en el otro, en el “rol moderador” de los militares que intervendrían correctivamente en la política, pero sin apartar del todo a los políticos civiles.

Al hacer converger las cuestiones del intervencionismo y de la politización del conflicto social, la creación de un espacio político unificado y común en el que interactuaron los diferentes agentes económicos y sociales se convirtió, entonces, en la marca de nacimiento del populismo de la posguerra. El corolario más importante de esta convergencia fue la transformación de la economía en una cuestión expresamente política. De todos modos, la operación del populismo por la cual confluyeron “política” (en el sentido de *politics*) y “políticas” (en el sentido de *policies*) tuvo rasgos muy peculiares: como ha sido agudamente señalado por Wanderley Guilherme dos Santos, el populismo se caracterizó por su *tendencia a formular y proponer políticas redistributivas como si no lo fuesen*.⁽⁴⁾ Como resultado, el mito fundante del populismo, al enmascarar las transferencias de ingresos que resultaron de la intervención del estado y de las políticas sociales que éste implementó, estuvo inevitablemente asociado a la ilusión de la política sin costos. La razón por la cual me he detenido en la caracterización del proceso de la emergencia del populismo es porque fue precisamente en esa coyuntura, y moldeadas por la economía política del populismo, cuando se definieron las modalidades contemporáneas de la participación social y política en América Latina.

Los populismos tempranos de América Latina emergieron como movimientos en el poder pero, con excepción del PRI mexicano, que sufriría una mutación significativa durante la presidencias de Alemán y Ruiz Cortines (1946-1958), sus gobiernos no sobrevivieron por mucho tiempo.⁽⁵⁾ El estilo de gestión populista y la tendencia a encubrir los costos de las políticas públicas se generalizó, de todas maneras, y se transformó en un rasgo persistente de la política latinoamericana. El fenómeno del enmascaramiento, sin embargo, estuvo asociado a una complicidad estructural que se estableció entre todos los políticos, no sólo los populistas, y sus públicos. Si los políticos gestionaron políticas o plantearon alternativas desentendiéndose de los costos, los públicos se transformaron en su fiel contracara. Estos últimos tendieron a privilegiar los beneficios materiales y simbólicos que recibieron, o se les prometieron, desentendiéndose de los procedimientos institucionales que se utilizaron, como así también de las transacciones implícitas que requirió el materializarlos.

Hacia fines de la década del cuarenta y principios de la siguiente, a pesar de los encubrimientos, las economías latinoamericanas se enfrentaron a la inescapable realidad de los costos resultantes de la implementación de las políticas redistributivas y proteccionistas. Estos costos se manifestaron sobre todo, como ha sido subrayado por Fishlow, a través de la generación de cuellos de botella; los más importan-

tes, fueron los déficits fiscales y de la balanza de pagos y el estancamiento agrícola.⁽⁶⁾ La reacción a la crisis alimentada por las dos primeras décadas de dirigismo fue un nuevo modelo económico y político que, con variantes significativas, se desplegaría a partir de las décadas del cincuenta y el sesenta: *el desarrollismo*. Inicialmente en los casos de México, Brasil y Argentina, los gobiernos desarrollistas propusieron una doble salida a la encrucijada en la que se encontraban las economías latinoamericanas: la primera se basó en el diseño y ejecución de políticas de *estabilización* macroeconómica que exhibieron más disciplina y consistencia que la que caracterizó a los tibios intentos de sus predecesores populistas.⁽⁷⁾ La segunda pata, y piedra angular, del nuevo modelo fue, obviamente, el *desarrollo económico*, al que se definió como un proceso de profundización de la sustitución de importaciones sobre la base de la instalación y expansión de industrias productoras de bienes de consumo duradero, intermedios y de capital.

El desarrollismo, por cierto, constituía una visión que no se agotaba en la economía; también implicaba un modelo de sociedad y de redefinición de la inserción de América Latina en el mundo. Partiendo de un diagnóstico que postulaba que las sociedades de la región padecían de un síndrome de atraso estructural, proponía un proceso de modernización social y cultural, en el cual el modelo inspirador eran las sociedades industrializadas del Atlántico Norte. Además, los desarrollistas coincidían en que América Latina debía definir una nueva ubicación en el sistema económico y político mundial, que después del largo interregno de desorden y alta conflictividad que se había extendido durante tres décadas entre 1914 y 1945, se había reestructurado sobre la base de la hegemonía de los Estados Unidos y la reconstrucción de un orden económico asociado a la creación de los organismos y acuerdos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el GATT. Pero aquí no me quiero detener en el tema de la visión global del desarrollismo, sino solamente subrayar un par de cuestiones que tuvieron una gran influencia sobre cómo se implementaron las políticas económicas y sus efectos sobre la participación política.

Los desarrollistas probablemente no erraban en darle más importancia a la reestabilización de la economía que sus antecesores, procurando reducir las brechas externa e interna e implementando políticas antiinflacionarias. Pero si, por un lado, la estabilización era, en cierto sentido, un requisito para el crecimiento, al mejorar las posibilidades de atraer inversiones extranjeras y hacer posible un aumento de la tasa de inversión, por el otro, el desarrollo y la estabilización eran también fines contradictorios. El tipo de desarrollo que prevaleció en el cuarto de siglo abierto en la coyuntura del cincuenta generó nuevos desequilibrios en las economías latinoamericanas que conspiraron en contra de las metas de estabilización; en general, los programas desarrollistas, cuando más exitosos, más presiones crearon sobre la inflación y la balanza de pagos.

Los efectos políticos que tuvo la contradicción entre las metas del desarrollo y la estabilización sobre las fortunas políticas de los desarrollistas realimentaron los

recelos que ellos ya tenían sobre la participación de la ciudadanía en la gestión pública. De partida, los políticos desarrollistas y sus funcionarios compartían una concepción relativamente elitista del proceso de diseño e implementación de las políticas públicas. Este rasgo se acentuó porque en los elencos del desarrollismo adquirieron un peso significativo una nueva camada de economistas entrenados profesionalmente que tendieron a privilegiar como criterio el saber técnico sobre los mecanismos que favorecieran la negociación política o la involucración de los actores sociales. En ese sentido, entonces, la participación política fue concebida por los desarrollistas como una posible generadora de *trabas para la gestión* eficaz de los asuntos públicos, especialmente en el área de la política económica.

Pero, además, las pensiones elitistas de los desarrollistas fueron reforzadas por el impacto de las políticas de estabilización. Éstas, al procurar reducir la inflación, afectaron negativamente los ingresos relativos de los asalariados y de otros sectores sociales que habían sido beneficiados por los subsidios a los servicios públicos y los controles de precios típicos de la etapa populista. Los gobiernos desarrollistas, por lo tanto, se vieron a menudo enfrentados con las reacciones de los actores que procuraban neutralizar los efectos de las políticas antiinflacionarias. Estas reacciones habitualmente se materializaron a través de modalidades de movilización pública, como las huelgas y paros activos de trabajadores, las protestas estudiantiles e incluso los motines populares en contra de las alzas de precios de los servicios públicos, que tenían como efecto, deliberado o no, erosionar las capacidades gubernamentales de ejecución de sus políticas. La participación social y política masiva, desde la perspectiva de los *incumbents*, se transformó no ya simplemente en una traba a la gestión, sino también en una *amenaza a su propia estabilidad*. Por cierto que el síndrome de inestabilidad política que afectó a los políticos desarrollistas, que se manifestó de manera mucho más aguda en América del Sur que en México, no sólo fue el resultado de los estilos de participación política de los sectores medios y populares.⁽⁸⁾ En el período de posguerra, especialmente en Argentina y Brasil, los militares se autodefinieron como garantes de última instancia del orden social y político y ejercieron un rol de guardianes de los políticos civiles, imponiéndoles códigos de "buena conducta" cada vez más severos. A través de golpes de estado, planteos o vetos impuestos por las fuerzas armadas, estos códigos penalizaron no sólo a los políticos que, supuestamente, no actuaban de manera eficaz frente a la "subversión comunista", sino también a aquellos que no acertaban, según los militares y sus aliados, en la implementación de políticas económicas que aseguraran el mantenimiento del orden.

Uno de los principales corolarios del proceso desarrollista, tanto en México donde los controles estatistas y corporativos fueron eficaces, como en América del Sur donde dichos controles resultaron mucho más vulnerables, fue que *participación y gestión se transformaron en una antinomia irreconciliable*. Más aún, las preocupaciones por la gobernabilidad "a la Huntington" contribuyeron a que, en general, toda participación tendiera a ser considerada como excesiva y que representara una

amenaza a la estabilidad política. De todos modos, se debe reconocer que el estilo de participación que predominó en la etapa desarrollista se vinculó a un proceso de aprendizaje social con efectos negativos sobre las instituciones públicas. Los distintos actores sociales perfeccionaron tácticas defensivas de sus prerrogativas (es decir, de sus privilegios y subsidios) que descansaron en la preservación de arenas acotadas y espacios cuasi-privatizados dentro del estado. A la larga, este fenómeno generó un desgaste intenso de las capacidades de *enforcement* de las organizaciones del estado. Más adelante, cuando se desencadenó la crisis fiscal en toda su virulencia, dicha crisis incluiría un componente de debilitamiento institucional y pérdida de legitimidad del sector público que contribuiría significativamente a la bancarrota de los estados latinoamericanos.

En un contexto en el que se combinaron sus propias sospechas y un estilo opositor salvaje, no resultó sorprendente que los desarrollistas le imprimieran un sesgo economicista a la política; como resultado, concibieron a la participación como indisolublemente ligada a la redistribución y propiciaron, por ende, que la participación se postergara hasta que los “frutos del desarrollo” permitieran repartir recursos.

Sin embargo, en América del Sur, la metáfora del “crecimiento ahora, participación después” no pudo ser llevada hasta sus últimas consecuencias por los políticos desarrollistas civiles del estilo de Kubitschek (1956-1961) y Frondizi (1958-1962).⁽⁹⁾ En la década del sesenta, los militares brasileños y argentinos llegaron a una conclusión que no resultaba ilógica en el clima político-cultural de época; si la participación era un problema, por qué no suspenderla explícitamente por un largo tiempo aboliendo las reglas de la democracia representativa —especialmente el sometimiento a los inciertos resultados de elecciones periódicas— y encargar a los técnicos el diseño y gestión de programas de desarrollo sin restricciones ni plazos?⁽¹⁰⁾ En un contexto hemisférico en el que la “amenaza comunista” se había acrecentado a raíz del triunfo de la revolución cubana y el atractivo ideológico que ésta ejercía en un segmento significativo de los actores sociales y políticos, la solución militar fue asimismo favorecida por una buena parte de las clases capitalistas nacionales y extranjeras. A raíz de ello el último envión desarrollista en América del Sur perdió sus connotaciones civiles y los partidos políticos fueron desplazados de la gestión de gobierno. Como ya apunté Brasil y Argentina marcaron un rumbo que, más tardíamente, y con diferencias significativas, tomarían los militares de Perú y Bolivia, en este último caso durante la gestión de Banzer (1971-1978).

Sin embargo, en la década del setenta, comenzó a perfilarse otro modelo que formuló un diagnóstico radicalmente diferente de los problemas económicos y políticos de América Latina; el que terminó siendo identificado como el neoliberalismo. Los proponentes del neoliberalismo, en contraste con los desarrollistas, concluyeron que el dirigismo no podía, ni debía, ser corregido, sino que debía ser erradicado. La maduración de las propuestas neoliberales en América Latina fue, por cierto, parte de un proceso de alcance global. En buena medida, ello fue

posible porque en la década del setenta hubo una disponibilidad de doctrinas monetaristas técnicamente más sofisticadas, que revitalizaron las visiones críticas del intervencionismo estatal según las cuales éste concluye inevitablemente causando más perjuicios que beneficios.⁽¹¹⁾ Pero además, como bien enfatiza Peter Hall para el caso británico, el monetarismo tuvo la posibilidad de influir sobre las políticas también en la América Latina del último cuarto de siglo porque proveyó una convincente explicación del agotamiento de la matriz estado-céntrica y propuso un programa viable y alternativo al dirigismo. En la próxima sección, examino el período 1975-1995 a la luz de los dos procesos que, obviamente, se entrelazaron, pero que conviene distinguir en sus características y efectos: el agotamiento de la matriz estado-céntrica y la respuesta neoliberal a dicho fenómeno.

III.

En América Latina, los programas neoliberales tuvieron una secuencia de aplicación que determinó que se desplegaran de modo desigual, tanto espacial como temporalmente, en la región. Como resultado varió el énfasis que se puso en los aspectos políticos y económicos de la crisis del dirigismo a medida que se transitaba de la década del setenta a las siguientes y, como consecuencia, difirieron las recomendaciones de políticas. Los primeros gobiernos en adoptar el diagnóstico neoliberal, o sea las dictaduras militares de Chile y Argentina, enfatizaron la dimensión política de la crisis del intervencionismo estatal. En la mentalidad de los generales del Cono Sur, la preocupación central no era la crisis fiscal, sino la subversión; la interpretación militar de la crisis apuntaba al populismo y al desarrollismo como arquetipos de estilos de organización política del intervencionismo. Las fuerzas armadas y sus ideólogos sostuvieron que, en el marco de los regímenes políticos del período inaugurado por el Frente Popular en Chile (1938) y por el peronismo en la Argentina (1945), los actores sociales, acostumbrados a la tutela de un estado protector y omnipresente, habían desarrollado conductas perniciosas y "artificiales" que finalmente condujeron al caos y al desorden cuyas manifestaciones más diabólicas eran la izquierda y la subversión comunista. Esta visión alimentó, a su vez, proyectos de las fuerzas armadas definiendo a la situación en los países de la región como de "sociedades en guerra" que propusieron el objetivo de liquidar física y políticamente a la izquierda y a los que fueron etiquetados como sus aliados.

El corolario político del neoliberalismo autoritario fue la implementación de un vasto programa de represión de la política que, paradójicamente para una postura que se proclamó liberal, tuvo un carácter *hiper-estatista*. El conjunto de los comportamientos colectivos, y no meramente las acciones políticas, pasó a ser regulado por un estado despótico y centralizado. El efecto del despotismo fue el de bloquear la participación social y política de naturaleza colectiva; el programa represivo operó tanto en el ámbito de las instituciones representativas de la socie-

dad política, que fueron eliminadas o desvirtuadas, como en los espacios de la sociedad civil, sometidos al fuego cruzado de la represión de los miembros de organizaciones y movimientos sociales y la sanción de legislación que prohibía o restringía su funcionamiento. A este primer, y contradictorio, efecto del programa neoliberal en sus versiones iniciales, lo defino como *la participación negada*.

Desde que emergió, de todos modos, el programa neoliberal concibió, y gradualmente también auspició, una modalidad afirmativa de participación en los mecanismos societales de carácter colectivo; esta modalidad se apartó de la vertiente hobbesiana que había inspirado a los liberales más tempranos. En ella la participación fue concebida como el resultado del cálculo egoísta de costos y beneficios que realiza cada individuo. La visión neoliberal de la participación, al enfatizar la racionalidad del individuo como el mejor camino para realizar el bienestar general, implicó considerar al estado como un actor neutral, en el mejor de los casos. Además, se vinculó a una concepción residual de la política, ya que ésta sólo subsidiariamente podría favorecer el logro de beneficios individuales; se puede caracterizar a esta segunda vertiente de inspiración neoclásica como la *participación utilitaria*.

A principios de la década del ochenta tanto las condiciones políticas como económicas variaron significativamente. Por un lado, todos los gobiernos militares de América del Sur, con la excepción del chileno, se enfrentaron con graves dificultades sociales, políticas y económicas que no pudieron superar; finalmente, no tuvieron más remedio que dejar el poder.⁽¹²⁾ Confirmando el viraje que se había iniciado con Ecuador y Perú, las transiciones a la democracia se sucedieron en Bolivia (1982), Argentina (1983), Uruguay (1985) y Brasil (1985). Por el otro lado, la crisis de la deuda afectó profundamente a casi todas las economías latinoamericanas, incluyendo a México y América Central. La mayoría de los estados, democráticos o no, se vieron forzados a declarar la cesación de pagos tras el anuncio unilateral de la moratoria mexicana en agosto de 1982. Chile, país al que los acreedores externos continuaron haciendo nuevos préstamos y Colombia, que había adoptado políticas excepcionalmente prudentes en la coyuntura de endeudamiento externo fácil de 1977-1980, fueron los únicos que evitaron la bancarrota.

El agravamiento de la situación asociado a la crisis de la deuda tuvo como efecto principal el hacer variar el énfasis del diagnóstico neoliberal. A partir de 1982, y sobre todo después de la aparición del llamado Plan Baker en 1985, los reformadores subrayaron la centralidad de las dimensiones económicas en la crisis del dirigismo. Como bien se sabe, el Plan Baker evaluó que el problema de la deuda no era de simple falta de liquidez en el corto plazo, sino de insolvencia estructural del modelo económico estatista. Por ello, advirtió que la austeridad temporal de los deudores no alcanzaba, y que se requería un ajuste estructural para restablecer pautas de crecimiento que permitieran hacer frente a los servicios de la deuda.⁽¹³⁾ A partir de mediados de la década, entonces, la erradicación del dirigismo dejó de ser un objetivo de los reformadores autoritarios del Cono Sur, y se transformó en

una necesidad impuesta a todos, demócratas o no, por la quiebra del eslabón más débil del estatismo: el estado. En los casos más extremos, Bolivia, Perú y Argentina, la hiperinflación constituyó la demostración dramática de la evaporación del "espacio para el diseño y práctica de la política económica" que señaló Carciofi; en un texto de la CEPAL, el economista argentino expuso los principales aspectos de la crisis en una descripción aplicable a la mayoría de los países de la región en la segunda mitad de la década del ochenta:

"... la acumulación de tensiones de modo paulatino y creciente condujo a una situación donde resultaron decididamente afectadas las funciones esenciales de la economía pública: su rol en la producción de bienes y servicios públicos, el desempeño eficaz de los mecanismos de redistribución de ingresos fuera por la vía de la tributación o del gasto, y también la formación de capital en aquellas actividades que se encontraban bajo la órbita de gestión estatal; ... *el sector público quedó atrapado en un modelo que estaba prácticamente agotado*".⁽¹⁴⁾ (Mi énfasis, MC)

En algunos países inicialmente se recurrió a enfoques heterodoxos del ajuste, especialmente cuando nuevos gobiernos civiles como los de Perú, Argentina y Brasil, confiaron equivocadamente que los impulsos de democratización política permitirían que la voluntad política alcanzara para neutralizar el impacto de la crisis.⁽¹⁵⁾ Estos intentos finalmente colapsaron y esas economías, como así también Venezuela, se encontraron a fines de la década en una situación todavía más crítica. En esa coyuntura la mayoría de los países latinoamericanos comenzó a aplicar con mucha mayor profundidad los programas de reforma estructural basados en la apertura externa, la desregulación de la economía y las privatizaciones. La implementación de las políticas neoliberales permitió que América Latina, en ese punto, saliera de la aguda doble crisis, económica y política, que atravesaba. Esta inflexión marcó el inicio de un ciclo de reequilibramiento macroeconómico que, con variaciones importantes, permitió recuperar un grado apreciable de dinamismo económico y atraer nuevas inversiones de capital en la región. Pero, además, el neoliberalismo proporcionó la llave para reconstruir la autoridad política de gobiernos que no sólo habían caído en una espiral de desgaste acelerado, vinculado al lanzamiento de sucesivos planes económicos que fracasaban en plazos cada vez más breves, sino que además resultaban incapaces de mantener mínimos de orden y cohesión social. Como apuntó Peter Hall para el caso británico, también en América Latina

"... en el contexto de crisis, el monetarismo pareció contener una fórmula para restaurar la autoridad gubernamental". (Op. cit. pág. 106)

La administración eficaz de la crisis, entonces, se constituyó en una herramienta política estratégica en América del Sur y también en el México salinista (1988-1994). Sin embargo, en América Latina, la "fórmula" monetarista incluyó un aspecto que no estuvo presente en Europa Occidental; la reconstrucción de la

autoridad pública descansó en la concentración extrema del poder en el ejecutivo. Este síndrome, al que he definido como hiperpresidencialismo en otro artículo, implicó el reforzamiento de atributos políticos que aunque fueron en contra de las expectativas generadas por las redemocratizaciones recientes, no resultaron extraños a las tradiciones políticas latinoamericanas.⁽¹⁶⁾ Los principales aspectos institucionales del hiperpresidencialismo fueron: 1) la personalización del poder en el presidente; 2) el reforzamiento de los roles tecnocráticos estratégicos en el diseño e implementación de las políticas públicas, especial aunque no únicamente en el ámbito de la economía; 3) la baja autonomía o pasividad de los congresos; 4) la transferencia de responsabilidades a los niveles provinciales y municipales, pero sin que la descentralización funcional fuera acompañada por una descentralización equivalente de los recursos; y 5) el debilitamiento del poder judicial, tanto a nivel de los tribunales superiores, como de los niveles inferiores de aplicación de la ley.

Sin embargo, el hiperpresidencialismo se ha caracterizado por otro fenómeno de carácter informal, más novedoso que los anteriores: el incremento de los niveles de apatía y de retracción de la política por parte de segmentos crecientes de la población. Este fenómeno ha sido uno de los principales aspectos de la desorganización de los mecanismos de participación política articulados dentro de la matriz estado-céntrica; esta desorganización, a su vez, fue el resultado del vertiginoso, y a menudo caótico, proceso de achicamiento del estado. Desde la perspectiva de la ciudadanía, el efecto ha sido *la abdicación de la participación*. Como corolario, a veces no deliberado, de este proceso, el neoliberalismo exitoso ha reeditado la antinomia entre gestión y participación, que tres décadas atrás había generado el desarrollismo.

La abdicación de la participación ha sido evidente en los países sudamericanos donde las encuestas revelan el desencanto con la democracia que se produjo poco tiempo después de las transiciones. Pero el fenómeno se ha extendido también a otros casos como Venezuela, América Central y México. Me interesa subrayar la problemática de la participación abdicada porque estimo que ella puede proporcionar pistas acerca de cómo enfrentar algunos de los principales desafíos del presente latinoamericano. A ello me refiero en la última sección del artículo.

IV.

La vigencia del modelo neoliberal, ya desprovisto de los componentes autoritarios que habían marcado su nacimiento en América Latina, permitió que la región superara la situación de ajuste caótico y desorden político que caracterizó a muchos países a fines de la década del ochenta; la administración macroeconómica adecuada y la estabilidad de precios fueron la plataforma que permitió la recuperación del crecimiento basada en el dinamismo de la economía de mercado. Además, como señalé en la sección anterior, la capacidad de gestión de la crisis, legitimada por el discurso neoliberal, redujo los márgenes de incertidumbre y permitió afianzar el

proceso de reconstrucción de la autoridad política. Sin embargo, a partir de 1995 con el llamado efecto tequila, la mayoría de las economías regionales experimentaron retrocesos en las tasas de crecimiento que habían predominado en los primeros años de la década; asimismo, un indicador clave como el nivel de ocupación sufrió un deterioro significativo. En el trienio 1996-1998, las economías de América Latina se recuperaron con creces de la caída de 1995; empero, nuevamente a partir de mediados de 1998, esta vez por el impacto de la crisis iniciada en el sudeste asiático, los indicadores de crecimiento e incluso los de estabilidad macroeconómica, parecen amenazados en varios casos, especial aunque no únicamente en el Brasil.

Las interpretaciones más ortodoxas de la crisis actual enfatizan que ella se debe a que varios de los países "no han hecho bien los deberes" en lo que se refiere al ajuste fiscal. En esta sección, sin negar la importancia de ese problema pendiente, exploro otra pista explicativa, complementaria y no alternativa de la anterior. En este sentido, mi argumento enfatiza que tanto los déficits del modelo neoliberal emergente en materia de equidad, como la notoria fragilidad que evidencia frente a las conductas de actores internos y externos, tienen que ver principalmente con sus aspectos culturales y políticos. Para ello parto, de una idea propuesta por Enrique Iglesias concibiendo a la

"... democracia (como) fuente de inspiración capaz de crear círculos virtuosos en los que nutre a los otros (...) objetivos: el desarrollo y la equidad".⁽¹⁷⁾

Esta mirada preliminar apunta a analizar cómo se podría reforzar en América Latina una modalidad de participación que, aunque estuvo presente en algunas de las híbridas constelaciones político-culturales del pasado, nunca llegó a afirmarse como elemento predominante ni de la cultura política, ni de las instituciones públicas: *la participación democrática*.

Resulta evidente que a partir de 1982, cuando se agravó la crisis de la matriz estado-céntrica y del dirigismo económico, la gran inequidad, que ya caracterizaba a la región en comparación con otras como Europa y Asia Sudoriental, se agudizó. Numerosos trabajos demuestran, asimismo, que la salida de la coyuntura de ajuste caótico y la aplicación exitosa de las reformas de mercado tampoco han contribuido a mejorar la situación en materia de equidad.⁽¹⁸⁾ A partir de la década del ochenta, la inequidad en la distribución del ingreso, como rasgo estructural de las sociedades de América Latina, ha estado estrechamente asociada a un par de fenómenos, igualmente perturbadores: la intensificación de la retracción política y la pérdida de cohesión social. Más aún, la retracción y los reducidos niveles de cohesión conspiran, a mediano plazo, contra dos prerequisites de toda sociedad de mercado dinámica: la creatividad y la confianza intersubjetiva.⁽¹⁹⁾

En este último punto quiero plantear un par de interrogantes acerca de cómo

la participación democrática puede contribuir a revertir el síndrome de crecimiento amenazado, inequidad creciente y democracia irrelevante.

Primer interrogante: *¿cuál es la estrategia más adecuada para revitalizar la participación social y política en América Latina: la refundación del sistema político o el rearmado del mosaico cultural y político de la sociedad?* Alain Touraine, por cierto uno de los más finos analistas de la historia contemporánea de América Latina, propuso en un artículo reciente que:

“La capacidad de los países de América Latina para pasar de un sistema nacional-populista a una economía abierta a escala internacional depende, en primer lugar, de su capacidad para *destruir el antiguo sistema político*, desligar el proceso político de las estrategias económicas y establecer un nuevo sistema político más autónomo”.⁽²⁰⁾ (Mi énfasis, MC)

Si bien concuerdo con la preocupación que Touraine enuncia en el mismo artículo acerca de la necesidad de fomentar la redistribución económica, la mejor integración social y la mayor creatividad cultural, discrepo con su propuesta. En primer lugar, no se debe olvidar que el “antiguo sistema político”, como todo entramado cultural, está enraizado en conductas, valores y símbolos cuya destrucción, o incluso su transformación radical, no sería un proceso de corto plazo. Asimismo, la imagen de destrucción evoca una posibilidad, ciertamente lejana al pensamiento touraineano, de empresas autoritarias de signo revolucionario o reaccionario cuyos efectos, en América Latina y en otros contextos, han sido generalmente nefastos.

Pero más allá de las dificultades implícitas en cualquier proceso de cambio cultural, y los riesgos que lo acompañan cuando tal empresa se acomete desde el propio estado, “destruir” el antiguo sistema implicaría deshechar de partida elementos, no necesariamente negativos, que cada uno de los modelos económico-políticos —el populista, el desarrollista, el autoritario-estatista, el neoliberal y los modelos híbridos— ha ido incorporando a las maneras de hacer política de las sociedades latinoamericanas. Así en el caso del populismo, es cierto que sus prácticas y sus ideologías han erosionado la democracia representativa y han recaído en intolerancias hacia la disidencia política y las subculturas alternativas. Sin embargo, el populismo latinoamericano impulsó avances importantes en la reducción de las distancias socioculturales que caracterizaban a los arreglos oligárquicos al aportar decisivamente a la creación de espacios públicos compartidos. Además, y sin ignorar las especificidades de cada caso nacional, el populismo hizo contribuciones fundamentales a la generación de “áreas de igualdad” cuya existencia, como bien señala Pizzorno, es uno de los requisitos para sostener la participación en las coyunturas fundacionales de los partidos políticos de masas. Este ingrediente está

ciertamente debilitado en los partidos del presente, cualquiera sea su ideología, y torna más dificultosa la posibilidad de crear adhesiones hacia ellos.⁽²¹⁾

También el neoliberalismo es una configuración ambivalente. Por un lado, como apunta Lechner, las reformas estructurales en curso fomentan un vasto movimiento de privatización de las conductas sociales, que tiene como efecto debilitar los compromisos colectivos y socavar la integración social. Pero, por el otro lado, la participación utilitaria es a menudo un componente imprescindible del asociacionismo cívico vinculado a organizaciones no gubernamentales, como las de defensa del consumidor y las sociedades vecinales.⁽²²⁾

El corolario que quiero marcar, entonces, es el que el objetivo de revitalización de la participación social democrática debería apoyarse en la reconstrucción de un mosaico de modalidades de acción colectiva que reconozca, e incluso fomente, la hibridez de las sociedades latinoamericanas.⁽²³⁾ Claro que en este sentido sería fundamental que en ese proceso se evitara el sesgo que caracterizó, en mayor o menor medida, a todos los modelos económico-políticos que he examinado en este artículo, desde el populismo hasta el neoliberalismo: su pretensión de organizar, o al menos moldear, la participación social y política de acuerdo a un criterio único y excluyente, fuera éste la solidaridad, el interés individual, la relación con el líder, la conciencia de clase o la unidad nacional. Comparto, por ello, la recomendación que formulara Manuel Antonio Garretón cuando propuso que la recomposición de una matriz societal que contribuya a maximizar los *trade offs* entre democracia, equidad y crecimiento debe apoyarse en el reconocimiento del

“... carácter autónomo de los componentes (de la nueva matriz), permitiendo su campo de expansión legítimo y evitando la absorción de uno por otro ... (y enfatizando) la estricta complementariedad entre dichos componentes, con mutuos contrapesos que eviten la segmentación y centrifugación de la sociedad”.⁽²⁴⁾

La participación democrática en América Latina, para expresarlo en pocas palabras, debería apoyarse en la articulación de lógicas múltiples que, a su vez, no sean ajenas a las tradiciones culturales y políticas de la región.

Segundo interrogante: *¿cómo posibilitar la erradicación de concepciones y actitudes que visualizan a la participación como amenaza o como riesgo?* Como he subrayado, la situación que se ha perfilado como resultado del doble proceso de agotamiento de los mecanismos estado-céntricos y el despliegue de las reformas estructurales ha despejado algunos de los obstáculos que sistemáticamente impidieron la consolidación de la democracia política en América Latina en el período 1945-1980. Al mismo tiempo, esas tendencias, al achicar el espacio de la política y no simplemente el del estado, han creado nuevos obstáculos para utilizar a la democracia en el sentido sugerido por Iglesias.

La participación ciudadana en los ámbitos de la sociedad política y la sociedad

civil podría constituirse en una de las palancas decisivas para la recuperación de sentido de la democracia. Pero para ello haría falta revertir las propensiones de muchos funcionarios y políticos, a veces compartidas por las clases propietarias, de considerar a la participación como una amenaza. Sin embargo, para ser realista, la política latinoamericana no ha dado hasta ahora pasos relevantes en esa dirección. La reversión de tendencias basadas en tradiciones políticas de larga data, que incluso han sido reforzadas por el fenómeno reciente del hiperpresidencialismo, requiere crear incentivos que faciliten esa transformación. En ese sentido, y para concluir, quiero recomendar que una de las herramientas para facilitar dichos cambios sería el de articular mecanismos concretos y discursivos que permitan concebir a la *participación como recurso*. Ahora bien ¿recurso para qué?

En primer lugar, *recurso de orden*. Jugando con el doble sentido de la palabra cultura en inglés, Macfarlane apuntaba con agudeza que en su desarrollo histórico, el capitalismo fue “cultivado”, es decir protegido, ayudado a crecer, alimentado y desarrollado en Inglaterra a lo largo de muchos siglos.⁽²⁵⁾ Como también discutieron Karl Polanyi y Michael Mann entre otros, el mercado, para surgir y mantener su dinamismo, requiere del apoyo de otras instituciones, culturales y políticas, que operan en las sociedades capitalistas. En la coyuntura actual latinoamericana la disminución del nivel de cohesión social probablemente afectará, a mediano y largo plazo, la legitimidad de los mercados. En ese contexto, la participación, al revertir los procesos de exclusión y marginación, podría constituir un recurso importante para hacer frente a la principal amenaza al funcionamiento estable y adecuado de los mercados, que no es ya “la revolución socialista”, sino la disolución de los presupuestos y conductas cotidianas sobre los que se articula el orden social.

En segundo lugar, el incremento de la eficacia de las organizaciones públicas actualmente depende no de excluir a la ciudadanía, y de aislar a las organizaciones de las presiones individuales y sectoriales, sino, por el contrario, de involucrar a los miembros de la comunidad en la gestión. En ese sentido, la participación es un *recurso para la gestión*. La participación en las instituciones públicas, apoyándose, entre otros, en mecanismos de descentralización, de inclusión de los ciudadanos-consumidores en la regulación de servicios públicos privatizados y de fomento de la *accountability* de las organizaciones de gobierno, podría permitir que recupere sentido la acción colectiva en los espacios públicos.

NOTAS

(1) El concepto de matriz estado-céntrica lo desarrollé en dos textos: "Beyond Transitions to Democracy in Latin America", en: *Journal of Latin American Studies*, 1992, y "Politics: a Key for the Long-Term in South America", en: W.C. Smith, C.H. Acuña y E. Gamarra (comps.), *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*, New Brunswick, New Jersey: Transaction, 1994.

(2) Cfr. Carlos Díaz Alejandro, "No Less than One Hundred Years of Argentine Economic History, Plus Some Comparisons" & "The 1940s in Latin America", Economic Growth Center, Yale University, Center Discussion Papers Nº 392 & 394, 1982.

(3) En sentido estricto, como bien anotó Pizzorno en su seminal texto sobre la participación socio-política, la noción misma de participación está indisolublemente ligada a la aparición de la idea de soberanía popular. Cfr. Alessandro Pizzorno, "Introduzione al studio della partecipazione politica", en: *Quaderni di Sociologia*, Nº 3/4, 1966. De todos modos, en América Latina, la vigencia del criterio de la soberanía popular no condujo necesariamente a la consolidación de democracias representativas. Sin embargo, algún caso, como Uruguay, se aproximó mucho más que otros al ideal de poliarquía durante la primera mitad del siglo XX. Y precisamente Uruguay, junto con México, fueron los dos países en los que se desplegó más tempranamente el derrumbe del sistema oligárquico, que se inició incluso con anterioridad a la primera guerra mundial. Obviamente, tanto la índole de la crisis del orden oligárquico, como los respectivos desenlaces en ambos casos, fueron diametralmente opuestos: en Uruguay, una democracia de partidos; en México, un sistema autoritario y movilizador.

(4) Cfr. Wanderley Guilherme dos Santos, *Razões da Desordem*, Rio de Janeiro, Editora Rocco, 1993. El camino que propone Guilherme proporciona una entrada al tema más provechosa que las interpretaciones que tienden a asociar al populismo con políticas económicas estatistas y, por lo tanto, afectadas por un pecado original que lleva fatalmente al desastre independientemente de las circunstancias políticas y la etapa histórica en la cual se aplicaron dichas políticas. Un ejemplo de este tipo de enfoque es el que proponen Rudiger Dornbusch y Sebastián Edwards, *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago, University of Chicago Press, 1992.

(5) La hegemonía del Partido Radical chileno, que articuló variadas coaliciones de centro izquierda hasta inmediatamente después de la segunda guerra, se vino abajo entre 1949 y 1952. Su heredero, el movimiento dirigido por Ibáñez, resultó totalmente efímero; a pesar que el viejo general triunfó en las elecciones de ambos años, primero siendo elegido como senador y luego llegando finalmente a la presidencia, el ibañismo no terminó cuajando como coalición social y política y se deshizo inmediatamente. La alianza partidaria que había promovido los triunfos de Ibáñez prácticamente fue barrida del congreso en 1957 desapareciendo de la escena política. Como es bien sabido, las caídas del peronismo y el varguismo fueron más dramáticas; sus líderes fueron derribados por sendos golpes militares. En el caso del Brasil el suicidio de Getulio Vargas en agosto de 1954 marcó el comienzo del declive del *trabalhismo* que, de todos modos, sobreviviría hasta 1964 cuando las fuerzas armadas dieron un nuevo golpe que desalojó de la presidencia al heredero de Vargas, su antiguo ministro de trabajo, João Goulart. El peronismo, como bien se sabe, probó ser mucho más resistente; después de casi dos décadas de proscripción, su líder retornó al poder en 1973.

(6) Cfr. Albert Fishlow, "The Latin American State", en: *The Journal of Economic Perspectives*, 4:3, 1990. En el caso de Brasil, la producción agrícola continuó expandiéndose casi ininterrumpidamente durante el período de posguerra.

(7) Un ejemplo de la primera ola de políticas ortodoxas de estabilización fueron las de Argentina a partir de 1952, inicialmente aplicadas por el primer gobierno peronista y, más tarde por sus sucesores militares y civiles entre 1955 y 1963. Cfr. Eprime Eshag y Rosemary Thorp, "Las consecuencias económicas y sociales de las políticas económicas ortodoxas aplicadas en la República Argentina durante los años de la postguerra", en: *Desarrollo Económico*, Nº 16, 1965.

(8) No es el propósito de este trabajo el examinar detalladamente los casos particulares. Sin embargo cabe recordar una observación formulada también por Díaz Alejandro, quien al comparar las políticas

económicas del momento de transición del populismo al desarrollismo, es decir fines de la década del cuarenta y principios de la siguiente, anotaba acertadamente que un grupo de países, entre los que se contaban Chile, Argentina, Brasil y Uruguay, fracasaron en hacer cumplir efectivamente las políticas antiinflationarias y que ello se debió principalmente a la capacidad de movilización de los sectores populares. En cambio en otros casos, como Colombia, Perú y México, los programas antiinflationarios tuvieron éxito debido, en buena medida, a la neutralización de la capacidad de acción política de los que resultaron perjudicados por ellos. (Cfr. Díaz Alejandro, op. cit.) De todos modos, se debe señalar que en Colombia y Perú la participación social y política de los sectores populares fue bloqueada recurriendo a mecanismos oligárquicos; en el primer caso a través de arreglos clientelísticos de carácter relativamente arcaico manejados por los partidos tradicionales y en Perú descansando en el rol estratégico de las fuerzas armadas. En cambio, en el caso mexicano la fórmula del así llamado "desarrollo estabilizador" del período 1950-1968 respondió a un contexto social y político de altos niveles de movilización producto de las cuatro décadas de conflictividad posteriores a la revolución de 1910. En México los controles a la participación fueron más estaústas que en América del Sur y combinaron la cooptación y la coerción. En cambio, en aquellos países en que la inflación no logró ser reprimida, los resultados, desde el punto de vista del dinamismo económico, fueron dispares. Los regímenes políticos de Chile y Uruguay, que lograron niveles de institucionalización más elevados que en el resto de América Latina, permitieron a la mayoría de los sectores sociales hacer pesar sus capacidades de bloqueo: el resultado fue que no hubo ni desarrollo, ni estabilización en las décadas del cincuenta y sesenta. Finalmente, en Argentina y Brasil las pulsiones de desarrollo y estabilización se combinaron intermitentemente, alimentando un juego político inestable, donde la participación se orientó más deliberadamente a erosionar al gobierno de turno.

(9) Un excelente análisis comparativo de los desarrollismos de Brasil y Argentina es el realizado por Kathryn Sikkink, *Ideas and Institutions. Developmentalism in Brazil and Argentina*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 1991.

(10) Los líderes del golpe militar peruano de 1968 compartieron algunos de los objetivos desarrollistas de las fuerzas armadas de Brasil y Argentina. Sin embargo, en un contexto como el peruano, caracterizado por el predominio del gamonalismo oligárquico en la sierra, el menor grado de desarrollo y la vigencia de fuertes asimetrías culturales, Velasco Alvarado (1968-1975) y sus aliados intentaron desplegar hasta 1974-75 un programa que incluía la reforma agraria y la promoción de mecanismos de activación controlada de trabajadores y campesinos. Los militares velasquistas, por lo tanto, no compartían las sospechas que todas las formas de participación, incluso las controladas desde arriba, despertaban en generales como Onganía (1966-1970) o Garrastazu Medici (1969-1974). En el extremo opuesto de la región, una de las razones que consolidó el carácter civil del desarrollismo mexicano fue, precisamente, el cuasimonopolio que ejercía el PRI en la escena electoral, circunstancia que eliminó la incertidumbre introducida por las elecciones en contextos más competitivos. De todos modos, en México el desarrollismo tuvo un envión tardío durante el sexenio de López Portillo (1976-1982) impulsado por los recursos que el estado pasó a controlar cuando entraron en producción los yacimientos petrolíferos del golfo de México a fines de la década del setenta.

(11) Para un análisis sugerente acerca de cómo ideas e instituciones políticas y económicas interactuaron en la Gran Bretaña de esa etapa ver Peter Hall, "The movement from Keynesianism to monetarism: Institutional Analysis and British economic policy in the 1970s", en: S. Steinmo, K. Thelen & F. Longstreth (comps.), *Structuring Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

(12) También el gobierno de Pinochet atravesó una complicada situación a partir de 1981 con la quiebra del sistema financiero y el reemplazo de los así denominados *Chicago boys* en la conducción de la política económica. En 1983 coincidieron movimientos de protesta social y una ofensiva de la oposición partidaria demandando la renuncia del presidente. Sin embargo, hacia 1986 Pinochet ya había recompuerto el equilibrio del régimen sobre la base de una reforma sustantiva del programa económico y la promesa del cumplimiento de la constitución de 1980 en lo que concernía a la implementación del plebiscito de 1988, en el cual la ciudadanía podría ratificar o no la continuidad del régimen autoritario.

(13) Cfr. Nora Lustig, "Crisis de la deuda, crecimiento y desarrollo social en América Latina durante los

años ochenta", en: J.L. Reyna (comp.), *América Latina a fines de siglo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

(14) Cfr. *La desarticulación del pacto fiscal. Una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las dos últimas décadas*, Buenos Aires, CEPAL, 1990; pág. 2.

(15) Se trató de las presidencias de Raúl Alfonsín en Argentina, Jose Sarney en Brasil y Alan García en Perú. Aunque el de este último fue el segundo gobierno democrático peruano después de la salida de los militares en 1980, la llegada del APRA al poder por primera vez en su historia, después de muchas décadas de proscripción militar, marcó una transición cuya relevancia fue comparable a la de los otros dos casos.

(16) Cfr. *El modelo latinoamericano: su crisis y la génesis de un espacio continental*, monografía preparada para el seminario organizado por el Convenio Andrés Bello, Sevilla, octubre de 1998.

(17) Enrique Iglesias; op. cit.

(18) Cfr. Eduardo Lora & Juan Luis Londoño, "Structural Reforms and Equity", en: N. Birdsall, C. Graham & R.H. Sabot (comps.), *Beyond Trade-Offs. Market Reform and Equitable Growth in Latin America*, Washington, D.C., Inter-American Development Bank, 1998. Los datos que ofrecen los autores en los cuadros de la página 75, abundantemente apoyados por los informes de desarrollo humano de Naciones Unidas, socavan parcialmente su propia interpretación: en realidad, la inequidad ha continuado aumentando *después* de la aplicación de las reformas de mercado. Lora y Londoño, en cambio, atribuyen a la circunstancia que "las reformas de mercado han sido incompletas" el resultado que no se hayan alcanzado niveles aceptables de equidad social. Comparto por el contrario, la visión de Oscar Muñoz, quien señaló que "... los ajustes estructurales aumentaron significativamente la extensión y magnitud de los sectores afectados por la pobreza y las desigualdades". Cfr. "El crecimiento económico y el problema del orden social", *Colección de Estudios Cieplan*, N° 42, 1996, pág. 8.

(19) Esta cuestión es analizada sugerentemente en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Desarrollo Humano en Chile 1998*, cap. 2, Santiago, Chile, PNUD, 1998.

(20) Alain Touraine, "América Latina: posibles salidas de la transición liberal", en: Louis Emmerij y José Núñez del Arco, op. cit.

(21) Cfr. Alessandro Pizzorno, op. cit.

(22) Norbert Lechner; "La (problemática) invocación de la sociedad civil", en: *Perfiles Latinoamericanos*, 3:5, 1994. La argumentación de Lechner es también sostenida por Oscar Muñoz (op. cit., pág. 22): "La crisis del estado interventor no implica sólo el traspaso de funciones económicas al mercado, sino también la pérdida de la función articuladora de los intereses sociales. ... Las organizaciones sociales de base popular también sufren el deterioro de su acción colectiva. ... El debilitamiento de las acciones colectivas deja a los individuos menos protegidos institucionalmente y con escasas posibilidades de participación". (Mi énfasis, MC)

(23) Cfr. Néstor García Canclini, *Culturas Híbridas*, México, Grijalbo, 1990.

(24) Manuel Antonio Garretón, *Hacia una nueva era política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, pág. 219.

(25) Alan Macfarlane, *The Culture of Capitalism*, Oxford, Basil Blackwell, 1987, Prefacio.