

La reforma del Estado en América Latina: una aproximación crítica

Lucio Oliver Costilla

Desde inicios del decenio anterior ha privado en América Latina una política estatal de reforma del Estado, impulsada de manera compartida por la absoluta mayoría de los grupos gobernantes de la región y avalada por los poderes públicos de Estados Unidos y de Europa Occidental. Dicha política se ha consumado a partir del supuesto ideológico de que en América Latina el Estado (especialmente sus instituciones de carácter económico social que dependen del aparato ejecutivo) ha tenido un papel proteccionista excesivo e ineficiente y una función administrativa opresiva sobre la actividad económica y social, que se ha convertido en una caduca burocracia pesada y costosa, y que ha sobrellevado una política de gasto público inmoderado y con objetivos "populistas" de control político artificial y demagógico.

La reforma del Estado ha puesto un especial énfasis en modificar las relaciones de propiedad y la organización de las actividades económicas, y en suprimir el papel rector del Estado en la vida económica nacional para abrir paso a la influencia e iniciativa del gran capital financiero y empresarial privado nacional y extranjero.

En las relaciones políticas, la reforma del Estado ha estado encaminada a otorgar mayor autonomía al poder ejecutivo, a introducir mecanismos de concertación corporativa y a revitalizar las instituciones representativas, para viabilizar políticamente las nuevas relaciones económicas.

En el presente ensayo exploramos las políticas estatales de reforma del Estado atendiendo a sus principales manifestaciones y proponemos la crítica de sus objetivos, carácter, alcances, sentido y perspectivas. Al final elaboramos algunas consideraciones sobre lo que podría ser una reforma social, democrática, popular y nacional del Estado, distinta a la actual.

Hoy día es urgente la crítica pública de la reforma estatal en curso, oligárquica y trasnacional, para modificar las tendencias que nos conducen a una asociación subordinada y dependiente a Estados Unidos de Norteamérica, o a una postración económica y política carente de perspectivas reales de desarrollo.

El carácter de la reforma del Estado

La noción de reforma del Estado ha sido una constante en el discurso público de los gobiernos de la región de América Latina durante los últimos 15 años. El concepto es en sí difícil de comprender en un sentido unívoco y algunas veces es complicado abarcar todos los aspectos específicos en que el Estado ha sido reformado. Sin embargo, queda claro que en general con la noción se quiere aludir a grandes modificaciones sociales, económicas, constitucionales, políticas y culturales del Estado en América Latina, cuya esencia es la apertura de fronteras al capital externo y el paso de las propiedades de los viejos Estados (inmensos recursos productivos y sociales) a manos de grandes monopolios privados, a quienes se supone decididos a participar en actividades y negocios de interés público (telefonía, caminos, electricidad, hospitales, escuelas, presas, vivienda, créditos, etcétera).

¿En qué consiste la esencia de la actual reforma del Estado en América Latina? Precisamente en transformar a un Estado que ha tenido un relativo control de su economía, de su política y de su información, en un Estado moderno abierto a los flujos internacionales en esos tres rubros, en los cuales las fuerzas del mercado y/o de la civilización introducen su presencia y sus innovaciones por medio de sus capitales y con la ayuda de sus gobiernos. La privatización de grandes empresas estatales, la inversión externa de capitales, la eliminación de los aranceles aduanales y la reducción del gasto fiscal son las cuatro medidas fundamentales que se han impulsado para abrir económicamente al Estado. En general, esto se ha complementado con el pago de la deuda externa, el control de la inflación y los bajos salarios de los trabajadores y burócratas. En un corto periodo, en la gran mayoría de países de la región se ha producido el paso del Estado denominado "propietario" y del Estado de "bienestar" al Estado "gendarme" en una economía que tiene como pilar imaginario del desarrollo a los grandes grupos financieros privados nacionales y extranjeros.

En el terreno político el conjunto de los Estados ha puesto en práctica mecanismos de democratización de sus instituciones y de sus métodos de participación civil con el fin de avanzar a la idea occidental de democracia política y de legitimidad estatal. La reforma del Estado ha implicado procesos electorales abiertos a observadores extranjeros, control del poder militar por el poder civil, reforma de la Constitución para aceptar la existencia de partidos diversos, diálogo con los opositores políticos y mecanismos para una concertación entre las fuerzas económicas.

En el ámbito político ha habido menos rigidez por parte de gobiernos dispuestos a aceptar procesos lentos y de una gran diversidad de matices, algunos de los cuales han terminado con la democracia existente para crear una nueva

"democracia" a su medida. Esa democratización tipo occidental ha sido mañosa y parcial, basada en general en imponer aspectos particulares de los procesos democráticos y desechar otros de igual o mayor importancia, como la discusión pública del modelo económico y de sus repercusiones en la sociedad, así como de la negociación abierta, libre y legal de sus diversos intereses en conflicto.

En el ámbito informativo la apertura de fronteras ha llevado a la incorporación de una gran amplitud y flexibilidad de medios, propiciada por la dominación de cadenas informativas mundiales. La reforma del Estado ha consistido en ceder espacios a medios transnacionales para que realicen su propia labor de educación, difusión y comunicación.

Hay una preocupación real por saber si esta reforma del Estado que se abre a la presencia de otras fuerzas de carácter mundial, con las que establece alianza, interrelación o fusión, significa una pérdida. Detrás de la evidente renuncia al control estatal sobre los procesos de la economía, la política y la información, hay un mayor peso de fuerzas transnacionales que dominan regionalmente y que exigen una adaptación de los Estados, las naciones y las sociedades a dicho dominio. Para esas fuerzas la soberanía existe sólo si se comparte el proyecto continental de economía, política e información, en cuyo caso por soberanía se entiende el derecho a regular la aplicación nacional de las políticas y a obtener los recursos que ello brinda.

Si no viéramos tras los fenómenos latinoamericanos un mismo patrón regional, y consecuencias internas adversas similares, quizá podríamos sostener que hay por lo menos un grado de soberanía, en tanto derecho a una interpretación propia de una política global aceptada. Pero siguen presentándose fenómenos realmente drásticos que expresan una falta de asimilación nacional y subregional de los fenómenos. Los muchos ejemplos de la actualidad latinoamericana nos hacen dudar de los beneficios de una reforma del Estado sin soberanía nacional.

El sustento económico del nuevo Estado está dejando de ser el capitalismo de Estado para fundarse en la economía de monopolios privados; su base de clase es cada vez menos la burguesía histórica nacional aliada al conjunto de fuerzas trabajadoras del país, y cada vez más los poderosos grupos selectos de financieros, industriales, comerciantes y especuladores; su bloque de poder está basado crecientemente en la alianza entre una nueva tecno-burocracia y los intereses de las empresas y capitales transnacionales y menos en una clase empresarial con intereses nacionales. El fundamento político del nuevo Estado tiende a ser la racionalidad tecnocrática y los pactos burocráticos, y la menor influencia de partidos y organizaciones sociales.

Si bien no todos los Estados de la región han conseguido una fisonomía de Estados nacionales y populares estructurados e integrados económica y políti-

camente, y algunos apenas son Estados en la apariencia, en general hoy todos los Estados están tratando de hacer suyas las nuevas inclinaciones. Los dirigentes políticos que encabezan esas transformaciones del Estado están convencidos que esa es la única opción para lograr que la región enfrente vicios políticos ancestrales y se integre a las nuevas tendencias mundiales de globalización y regionalización, de colapso del socialismo, de revolución tecnológica en Alemania y Japón y de dominación político militar mundial de Estados Unidos de Norteamérica. La transformación del Estado es vista como una nueva dominación política moderna basada en la productividad neoliberal, la democracia concertada entre cúpulas y un supuesto futuro de América Latina integrada a la economía mundial a través de la nueva división del trabajo, en la que hipotéticamente le tocaría instalar en nuestro territorio las viejas industrias de la segunda revolución industrial, todavía necesarias al mundo de hoy y especialmente a Estados Unidos de Norteamérica.

Estos cambios y las esperanzas que llevan consigo tienen repercusiones en la identidad nacional que proyecta el poder político. Se está derrumbando el Estado-Nación capitalista tradicional donde supuestamente todos tienen cabida y se está levantando en su lugar un Estado basado en políticas económicas benéficas sólo para una minoría. No se busca más ni el pleno empleo ni la seguridad social, sino la ocupación y los servicios a quienes estén mayormente calificados, en aras de la competencia capitalista mundial. Eso está generando una dualidad de economías y de políticas: por una parte, la nueva economía de las finanzas, las industrias y los servicios, modernizada y transnacionalizada, y, por la otra, la llamada economía informal de comerciantes pequeños y de servicios menores, útiles pero no necesarios ni suficientemente remunerados; por un lado, la política de las élites selectas dirigentes y, por el otro, los partidos y las grandes masas que participan pero que no deciden.

Los dirigentes de los nuevos Estados son conscientes de la profundidad de las transformaciones y de los peligros que los cambios suponen para viejas alianzas y hegemonías. No obstante, le apuestan todo a un cuestionable e incierto futuro consenso proveniente de los logros de la reconversión industrial dependiente y a una futura revitalización pasajera de la economía latinoamericana, a las nuevas inversiones externas, a más préstamos productivos, y a las alianzas internacionales. Echan por la borda referencias históricas, sociales e ideológicas básicas de nuestro subcontinente.

El caso es que la economía latinoamericana podrá modernizarse pero no logrará salirse del nuevo esquema de dependencia económica y tecnológica, de reducción del mercado interno, de desempleo y de marginalidad de grandes recursos humanos. Además los Estados no se sostienen sólo por la revitalización económica. Necesitan de hegemonía, esto es, de alianzas, de proyectos integra-

dores, de apelar a la nación y al pueblo, de proyectar una identidad plural y de resolver problemas sociales, políticos, culturales e ideológicos.

La reforma de las relaciones de propiedad estatal

Después de dos décadas de vigencia de las políticas de reforma del Estado queda evidente, en primer lugar, que la parte más sustantiva de la noción de reforma del Estado ha servido para aludir a una política pública de transformación de las relaciones de propiedad estatal en propiedad privada, nacional y transnacional.¹

Los Estados latinoamericanos han puesto a la venta a los particulares diversas empresas estatales de distinta productividad, tamaño y actividad. Con ello se ha beneficiado a determinados capitalistas privados a quienes se busca convertir, sin un evidente éxito en la mayoría de los casos, en cabeza de grupos financieros y empresariales nacionales capaces de competir internacionalmente. A ellos se han otorgado subsidios, concesiones, plazos y canongias que han inflado artificialmente la fuerza económica de los capitalistas privados, apoyados por un control del precio de los salarios.

El único caso en que se puso a consideración pública de la sociedad la política de venta de las empresas estatales fue el de Uruguay en 1993. En el plebiscito la población se volcó en contra de dicha política, no obstante lo cual el gobierno uruguayo privatizó empresas estatales a las que él mismo no atribuyó carácter de estratégicas. En el resto de los países se ha aplicado como política autoritaria del ejecutivo nacional. El fenómeno es de importancia manifiesta porque deja al Estado sin control de recursos económicos nacionales y significa el traslado de inmensos recursos sociales logrados con el sacrificio popular a manos de grupos privados beneficiados algunas veces por medio de grandes dosis de corrupción y en secreto. El fenómeno se ha acompañado de una crítica ideológica al supuesto Estado "propietario", al que por lo mismo se le califica de débil, inoperante y burocratizado, sin establecer claramente y con fundamento el porqué de tal inoperancia y debilidad.

La eliminación de aranceles

También en el terreno económico, un segundo rubro en el que el Estado ha modificado sustancialmente sus características es el de bajar o eliminar barreras

¹ Para México véanse los siguientes artículos: Elvira Concheiro Borques, "Los ganadores de la privatización manipulada"; Carlos Morera Camacho, "Los grandes cambios en los grupos financieros en 1988-1992"; Rafael Montesinos, "La cultura empresarial emergente y la coyuntura de 94"; Manuel Fuentes, "Los acuerdos paralelos y la soberanía nacional", en *Coyuntura*, núm. 40, septiembre de 1993.

arancelarias a los productos extranjeros, mismas que anteriormente servían para la protección a la industria nacional en el contexto de diversos proyectos de estímulo al capitalismo local. La experiencia de proteccionismo arancelario sirvió para acompañar un proceso de sustitución de importaciones, de ampliación del mercado interno y de acumulación capitalista local que ciertamente hizo crecer en buena medida la planta industrial latinoamericana.

El proceso se basó en el subsidio a la acumulación interna de capital con un mercado interno cautivo; provocó un crecimiento económico sostenido (los milagros brasileño, mexicano y venezolano), una expansión de la nacionalidad, episodios importantes de expresión de autonomía y soberanías políticas, lo que no impidió a la postre el estancamiento en la productividad, una elevación artificial de la tasa de ganancias de los capitalistas nacionales, un acelerado proceso de concentración y centralización de capital y una sobreexplotación de la mano de obra.

La actual modificación de las relaciones de propiedad estatal en propiedad privada, al realizarse en condiciones de apertura de fronteras y eliminación de barreras arancelarias, está provocando que en realidad la propiedad pase principalmente a los grandes grupos financieros y empresariales transnacionales. La medida es en cierta forma una respuesta a la presión de los organismos financieros y económicos externos que orquestan el proceso de globalización y de acumulación mundial de capital y reorganizan los procesos productivos también en países de capitalismo atrasado como los latinoamericanos.

Modificación al gasto público

Otro rubro en el cual el Estado se ha modificado es el referido a la composición y orientación de las políticas públicas, específicamente las referidas al gasto estatal destinado a la satisfacción de las necesidades sociales: empleo, educación, salud, vivienda, nutrición, etcétera. La intervención activa de los organismos financieros multinacionales, especialmente del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, para elevar las tasas de interés y exigir el pago puntual de la deuda externa de los países capitalistas atrasados, se orientó a un control externo riguroso sobre el gasto público latinoamericano, especialmente en los rubros no productivos, es decir los destinados a compensar la sobreexplotación del trabajo asalariado en nuestros países.²

La industrialización latinoamericana, incluyendo al capitalismo de Estado, se realizó bajo la protección jurídico-política de Estados activos y soberanos, pero también a partir de un paternalismo económico-político que a cambio de un

² Véase Pablo González Casanova, *et. al. América Latina hoy*, México, Siglo XXI, 1991.

elevado gasto público impuso a los trabajadores fabriles urbanos y rurales una sobreexplotación de la fuerza de trabajo, con alargamiento de la jornada, utilización intensiva e ínfimos salarios, situación que se tradujo en tasas de ganancia de los empresarios artificialmente mayores a las internacionales. El Estado mismo coadyudó directamente a ello por medio de grandes dosis de violencia y control sobre el movimiento obrero y campesino latinoamericano.

En compensación a esa sobreexplotación económico-social se estableció una política de protección constitucional a la venta de la fuerza de trabajo, a los contratos colectivos de trabajo, y una política pública de elevado gasto social en salud, vivienda, educación, nutrición, empleo, etcétera. La reducción estructural del gasto público como resultado de la reforma del Estado afecta sobre todo a la clase trabajadora, que queda a merced de la sobreexplotación, del desempleo y el subempleo, agudizados por los procesos de reconversión industrial y por la nueva política de flexibilidad laboral.³

En los tres rubros citados se desmontó lo que persistía de poder estatal del periodo de sustitución de importaciones y de desarrollismo capitalista nacionalista popular: 1) el de la propiedad estatal de medios de producción de industrias estratégicas (petróleo, siderúrgica, metalmeccánica), de comunicaciones y de recursos naturales fundamentales; 2) el de la protección arancelaria a la industrialización latinoamericana junto a una política de subsidios directos e indirectos a la acumulación de capital, y el de 3) la estructuración de un gasto público de compensación destinado a complementar el salario por medio de bienes y servicios sociales. Quedó atrás, junto con la política estatista —en general con relaciones políticas de control y participación subordinada de la sociedad, denominadas populistas— el proyecto de apoyo al surgimiento, crecimiento y desarrollo de una burguesía histórica nacional, que aprovechó una coyuntura mundial favorable, pero que no superó las limitaciones de su propia debilidad y de los condicionantes externos que impuso la dinámica de un capitalismo dependiente.

En los tres rubros mencionados se ha llevado a cabo la reforma del Estado latinoamericano, con lo que se pone en cuestión el proyecto histórico nacional de un Estado autónomo y soberano (por supuesto no es el caso de todos los Estados de la región, pero sí de aquéllos que en el pasado tuvieron influencia e importancia).⁴

El nuevo proyecto histórico de Estado ya no es nacional por su contenido esencial, y en algunos casos tampoco por su forma. Está en manos de grupos

³ Véase Adrián Sotelo Valencia, *México: dependencia y modernización*, México, El Caballito, 1993.

⁴ Véase Ruy Mauro Marini, "El Estado y las luchas de clases en América Latina", en *La militarización del Estado latinoamericano*, México, UAM Iztapalapa, 1985.

financieros y empresariales transnacionalizados y asociados, que son los que han pasado a dominar las grandes definiciones del poder político actual.

Cambios en las viejas tesis sobre las clases y el Estado

En general han sido relegadas y atacadas las viejas tesis de la debilidad de la empresa privada latinoamericana para emprender negocios de alcance nacional-mundial y de servicio social debido a los efectos negativos de la hegemonía del capitalismo mundial, a las dificultades de participar en el mercado mundial y al peso de los resabios agrarios de baja productividad y excesivo atraso, junto a sus pocos recursos y a su afán de rentabilidad rápida y fácil, que le llevaban a solicitar un papel activo de intervención del Estado en su calidad de depositario de los recursos necesarios para proyectos de infraestructura y propietario de empresas de interés público.⁵

Se ha puesto a la orden del día otro discurso, el llamado discurso neoliberal, que sostiene lo contrario, es decir, que es la empresa privada nacional e internacional –los grandes grupos financieros y empresariales– la única capaz, precisamente por su tamaño y por su productividad y dominio tecnológico, de enfrentar las necesidades nacionales y sociales por la vía de una empresa productiva, racional y competitiva.⁶

El milagro político democrático liberal del Estado

La reforma del Estado abarca, asimismo, el ámbito político. Desde los inicios de la década anterior se han venido estableciendo sistemas democráticos civiles en la gran mayoría de países de América Latina. Añejas dictaduras tradicionales y modernos regímenes militares han cedido su lugar a repúblicas democráticas civilistas que ya duran varios años y parecen estabilizarse. Aún más, en los últimos tiempos estamos presenciando esta tendencia incluso en sociedades con prolongados problemas de violencia acompañada de una confrontación político militar abierta entre el ejército y la guerrilla, como es el caso de Colombia y El Salvador. Estos países han avanzado por vía negociada hacia la constitución de sistemas de convivencia política civil que están desplazando la dominación militar.

⁵ Ver Enzo Faletto, "La especificidad del Estado en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, núm. 38, agosto de 1989.

⁶ Véase Carlos Salinas de Gortari, *Informes de gobierno* (Especialmente los de 1989 y 1993, dedicados a exponer la noción de su gobierno sobre la reforma del Estado).

Paises que en la década de los años setenta adquirieron renombre por la presencia de gobiernos militares que aplicaban el terrorismo de Estado y hacían alarde de su combate activo y violento a la oposición política –como Brasil, Uruguay, Bolivia y Chile– han sufrido en la década de los ochenta una democratización evidente: ahora tienen nuevas constituciones, presidentes electos con abrumadora votación basada en confrontaciones electorales legales y reglamentadas de candidatos y partidos, cuerpos parlamentarios constituidos por el sufragio universal, un sistema de partidos, pleno respeto a la libertad de información, opinión, asociación y participación pública, etcétera. Incluso dictaduras tradicionales como las de Paraguay y Haití (en su momento) lograron implantar sistemas políticos democráticos que son el reverso de las oligarquías militares.

Hoy día vemos que aún en situaciones en las que el ejército permanece como poder real y en activo tras una fachada semicivilista –como en Honduras y en cierta medida Chile–, hay intentos de abrir un diálogo político que aminore la confrontación militar entre posiciones y proyectos.

No obstante las nuevas tendencias de reforma política del Estado, siguen existiendo en la región casos de Estados con sistemas políticos caducos en los que predomina un partido de Estado (México), o viejos pactos de gobernabilidad política (Venezuela) que han entrado en procesos de descomposición acentuados, adoleciendo de síntomas evidentes de crisis, pero que no han sufrido reformas sustanciales y suficientes. En estos casos, los Estados mismos no han buscado una salida democrática estable y de largo plazo, sino que se han atrincherado en las viejas instituciones descompuestas con lo que han azuzado la violencia social dentro y contra el Estado. A ello se agrega, en ciertos países, fenómenos como fraudes electorales, votación forzada y canalizada oficialmente de amplios sectores de la población, control gubernamental sobre la organización, el proceso y los resultados electorales, presencia tutelar amenazante de las fuerzas armadas, etcétera.

Sin duda, la nueva situación democrática de América Latina es resultado de la resistencia prolongada de los pueblos a la opresión civil y militar, a la lucha por abrir espacios de confrontación civilizada y pacífica, a la tenacidad y sabiduría de las personalidades, los partidos y las organizaciones sociales demócratas y de centro izquierda. Pero también corresponde al cansancio y al desgaste de la población trabajadora ante formas de lucha sin resultados inmediatos y evidentes, al miedo introyectado de la sociedad frente al terror de los regímenes militares, a la nueva política de las clases dominantes latinoamericanas de impulsar una democracia liberal que obstruye las demandas populares y a la orientación de la política exterior norteamericana de estimular gobiernos más abiertos y receptivos como base de una estabilidad para los negocios de mediano

plazo, a la existencia de una derecha democrática moderna, y al fin de la guerra fría. Los sistemas democráticos así constituidos han amortiguado los efectos de la crisis económica de la década anterior y de las políticas neoliberales utilizadas para modernizar a la región.

Las reformas políticas del Estado han ido encaminadas a crear nuevas instituciones representativas, a establecer modificaciones constitucionales para otorgar mayor poder a la burocracia estatal ejecutiva (reelección, supresión y renovación del parlamento, utilización del ejército en situaciones de emergencia, etcétera, como es el caso de Perú y Argentina), a sustituir sistemas políticos y electorales en crisis con nuevas leyes de organización política nacional y de procedimientos electorales (Chile, El Salvador, México). Las modificaciones políticas han consistido también en introducir nuevas relaciones corporativas entre poder público y organizaciones e instituciones económico sociales. Amén de permitir un juego más libre de organización y lucha social de sindicatos, se han creado formas corporativas de negociación de los programas económicos entre "productores, empresarios y gobierno", que excluyen tanto a la sociedad civil como a los órganos propiamente políticos.

El Estado ha abierto instancias específicas de concertación y arreglo económico corporativo a los que ha institucionalizado: consejos económicos y sociales, pactos sobre precios y salarios, alianzas para la producción, etcétera, que tienen un importante papel en la toma de decisiones de política económica y que minusvaloran las instancias representativas. Con base en estos mecanismos los presidentes latinoamericanos han logrado excluir a los parlamentos del debate y decisión sobre los grandes asuntos referidos a la política económica neoliberal y han limitado su papel político nacional.

El que estén vigentes instituciones y procedimientos democrático-representativos para la participación política en los distintos países es un logro político y conlleva una mayor integración de la población a los Estados naciones. Sin embargo, pese a los cambios que se han verificado, las grandes mayorías de las sociedades latinoamericanas no parecen intervenir realmente en las decisiones políticas esenciales. En la definición del modelo económico, en la política frente a la marginalidad y en la definición de nación, siguen prevaleciendo los intereses y las opiniones de los grandes monopolios económicos, de los grupos de presión selectos, de los tecnócratas y de las élites de todo tipo; la burocracia política sigue decidiendo lo esencial con una autonomía evidente de la población.

Ahora bien, es indudable que la existencia y el funcionamiento de libertades políticas ha proporcionado una estabilidad relativa a nuestros Estados y cierta tranquilidad a nuestras sociedades. Vivir sin la opresión diaria de un fusil y sin la amenaza directa de la violencia política del poder es un respiro importante en nuestra historia actual. Pero el pueblo no decide los asuntos sustanciales. Y aquí

está el nudo de nuestra historia política de la última década del siglo XX. Su piedra de toque será el respeto que pueda haber al avance y al acceso al poder político de proyectos con una orientación popular determinados a modificar de raíz la situación económica y social. Eso pondrá en jaque a las élites y decidirá la suerte de la democracia en la región. Veremos entonces si ha existido en realidad el milagro político de América Latina.

Las crisis políticas

Como hemos establecido arriba, todo indica que América Latina está transitando de una etapa en la que el Estado favorece la acumulación de la gran burguesía nacional aliada a los capitales extranjeros, a una nueva en que el Estado tiende a beneficiar privilegiadamente a la acumulación del capital trasnacional, el cual somete y subordina al gran capital nacional. Ello es producto de diversas circunstancias entre las cuales están el nuevo dominio que ejerce sobre la economía latinoamericana el gran capital mundial y especialmente el norteamericano. Ese dominio se apoya en los nuevos procesos mundiales de acumulación en los cuales América Latina está siendo ubicada como sede de una nueva industrialización de productos manufacturados (y de materias primas) que no exige una elevada dosis de ciencia y tecnología, pero que sí obliga a una alta productividad que forma parte de una nueva racionalización económica productiva de las grandes corporaciones trasnacionales.

La reforma del Estado se puede entender entonces como la presión para el tránsito entre una etapa del Estado a otra cuyos fundamentos están en la debilidad de los grupos capitalistas locales, y en la entrega de las élites políticas dominantes a las determinaciones del nuevo capitalismo mundial.

La presión para realizar los cambios del Estado no se dirige sólo a una modificación de las políticas, sino también a transformar instituciones fundamentales e históricas del Estado latinoamericano. Entre ellas están la burocracia, el ejército, las universidades públicas, a las cuales se acusa de ser órganos caducos, ineficientes y excesivamente grandes. Hay un apremio evidente (económico-político) por parte de los organismos financieros y del gobierno de Estados Unidos de Norteamérica para reducir el número de integrantes de las instituciones mencionadas, modernizar y racionalizar sus capacidades y funciones para adecuarlas a la trasnacionalización y la defensa de los nuevos intereses dominantes, haciendo a un lado su carácter de servicio al desarrollo nacional.

En el ámbito político social se busca que los sindicatos se modifiquen al grado de que su función deje de ser la defensa del empleo, la estabilidad y el salario general de los trabajadores del país, para que por medio de la flexibilidad laboral

y la calidad total pasen a ser coparticipes de una nueva política laboral en beneficio de la productividad, la competencia y la eficiencia del capitalismo reconvertido. A los partidos políticos se les exige que abandonen su lucha por los grandes proyectos nacionales y populares para que coparticipen de la gobernabilidad.

De esta manera, burocracia, ejército, universidades, sindicatos, partidos, entre otras instituciones, están siendo forzados a adaptarse a la nueva etapa del Estado transnacionalizado. Cabe destacar que se han presentado fuertes resistencias nacional- populares dentro de los Estados latinoamericanos a la transformación que se pretende del carácter y funciones de las instituciones mencionadas. En el interior de estas últimas se advierte un sentimiento de estar ante un verdadero atentado a la identidad histórico nacional que las ha caracterizado (aunque no en todos los casos), lo cual se traduce en crisis políticas recurrentes cuyas expresiones han aumentado y se han generalizado en los últimos cinco años en prácticamente toda la subregión.

La resistencia a las transformaciones proviene de diferentes fundamentos. Algunas parten de elementos conservadores que tratan de mantener viejos privilegios y corruptelas. Pero otras proceden de elementos nacionalistas y populares que rechazan que el único destino posible sea someter a los Estados al poder de los grupos financieros transnacionales y abandonar el compromiso con un desarrollo nacional popular.

La insuficiencia de las transformaciones políticas del Estado se demuestra en que la gran mayoría de las sociedades latinoamericanas no ha podido evitar la presencia constante y progresiva de crisis política. Hay crisis que logran resolverse por medio de cauces constitucionales y políticos, como sucedió hace un año en Brasil, con la destitución y posterior renuncia de Collor de Mello, o a través de acuerdos negociados de paz y de reconstrucción, como en El Salvador. Pero existen otras crisis políticas que se profundizan y generalizan sin resolverse en las instituciones existentes, produciendo una situación peligrosa de descomposición social o de opciones impredecibles de putrefacción del Estado (Perú, Argentina, México, Guatemala, etcétera). Dichas crisis, y la debilidad político-institucional que expresan, son el telón de fondo de la reciente inestabilidad política de América Latina.

Las crisis políticas no expresan sólo el distanciamiento de grandes masas de la población de los proyectos de neoliberalismo local que aplican los gobiernos; son expresión de que las instituciones existentes no canalizan los intereses y las necesidades de grandes sectores de la población. La excesiva estrechez de los sistemas políticos, de las instituciones educativas, de los propios valores de la nacionalidad, chocan con sociedades cada vez más organizadas y concientes de sus derechos.

Un problema de dimensiones nuevas es el relativo a las exigencias de autonomía étnica y regional de zonas enteras de los Estados nacionales. Este problema es especialmente importante en sociedades con poblaciones indígenas o grupos regionales que han desarrollado una resistencia a las nuevas políticas y que mantienen su identidad local y aspiran a transformar a un Estado esencialmente autoritario y centralista en un sentido democrático para tener acceso a recursos propios, dotaciones de tierra, administración local real, poderes locales, cultura y educación de acuerdo a sus lenguas y valores, etcétera. La crisis política del Estado latinoamericano también tiene que ver con su incapacidad para atender estas nuevas y viejas demandas de autonomía étnica, municipal y regional. La situación es tan definitiva en algunos países que hay ya una crisis del Estado en tanto poder nacional y se buscan alternativas en un nuevo Estado multinacional y multiétnico.

Partidos y movimientos sociales⁷

En el contexto de la actual globalización mundial, el crecimiento económico se traduce en el control de las transnacionales sobre los mercados y los procesos económicos y políticos de toda la región. En ausencia de una política económica exitosa están resintiendo las consecuencias la vida política, los partidos políticos y los órganos representativos electos. Al parecer fue tan dominante la recuperación de la hegemonía geopolítica norteamericana y de las transnacionales con el neoliberalismo, que escasos partidos de América Latina han mantenido una crítica global consistente. A su vez, el desánimo provocado por las grandes transformaciones mundiales, la crisis programática y organizativa generada por el derrumbe del socialismo del Este europeo y la reestructuración económica y política del capitalismo mundial, han llevado a muchos partidos políticos latinoamericanos a apoyar una política de corto plazo de crecimiento asociado y subordinado al de Estados Unidos de Norteamérica.

Por otra parte, la sociedad civil de América Latina se ha hecho más compleja con la urbanización acelerada y con la recuperación de la dignidad de diversos grupos sociales, entre ellos los indígenas. Actualmente la generalidad de las personas de las ciudades medias y grandes, participa de manera indirecta o directa, normalmente en forma institucional, en grupos o proyectos que tienen un grado sostenido de permanencia y estabilidad. Hay continuos movimientos sociales que expresan esa participación en términos de barrios, identidad de

⁷ En la revista teórica *Crisol*, núm. 5, del verano de 1993 se incluyen varios artículos acerca del Estado, partidos políticos y movimientos sociales. Entre los autores destacan Atilio Borón, Arnoldo Martínez Verdugo, Pablo González Casanova, Nils Castro y Fernando Martínez Heredia.

religión, de etnia, de comunidad ideológica o interés colectivo común por recuperar el salario, la salud, la vivienda, la alimentación, la educación. Esos movimientos sociales están presentes y en su mayoría resienten la ausencia de una política de desarrollo integral. Y algunas veces se distancian de los partidos, a los cuales no les reconocen un programa claro de lucha por ese desarrollo. Al parecer se trata todavía de una crisis temporal de credibilidad que tiene posibilidades de superarse con un programa renovado y moderno de desarrollo integral, de carácter democrático, popular y nacional.

¿Dónde ha estado la sociedad en la reforma del Estado latinoamericano de las últimas dos décadas? Mientras que para muchos gobiernos latinoamericanos el Estado es un coto cerrado en manos de una burocracia política conformada por las élites gobernantes y las del poder económico, en realidad en su acepción popular el Estado debiera ser la organización política interna de la sociedad para establecer y participar en instituciones económicas, sociales, políticas, culturales, científicas, nacionales, etcétera.

La peculiaridad de la reforma del Estado en América Latina ha sido que las modificaciones han provenido del propio Estado y no de la sociedad.⁸ Extrañamente se ha justificado la propuesta como una iniciativa societal, aun cuando es evidente que no es la sociedad, sino el Estado el que ha establecido la política de achicarse y modificarse.⁹ La sociedad ha participado de otra manera.

La población de América Latina se ha manifestado después de la época de las dictaduras por una creciente participación en los asuntos públicos. Hay en los años noventa incluso un nuevo fenómeno que contrasta con la situación de los años ochenta: podríamos incluso denominarlo un *boom* de participación, tanto en Brasil, Venezuela, como en México, Guatemala, Uruguay, Haití, etcétera. Sus principales manifestaciones han sido una acentuada crítica a la corrupción y al corporativismo. Pero también el cuestionamiento a una reforma del Estado que aparece como estrechamiento del bloque de poder del Estado con una élite tecnocrático-financiera (neo-oligarquización del Estado) y de achicamiento de la democracia por medio de políticas de carácter privado (concertadoras y corporativistas).¹⁰ La sociedad plantea cada vez más fuertemente sus exigencias de una democracia participativa y popular. La vertiente

⁸ Esto lo ha establecido brillantemente Franz J. Hinkelammert, en su artículo "Nuestro proyecto de nueva sociedad en América Latina. El papel regulador del Estado y los problemas de auto-regulación del mercado", en la revista *Pasos*, Costa Rica, enero/febrero de 1991.

⁹ Véanse al respecto las tesis de Fernando Calderón y Mario Dos Santos, quienes establecen que el fenómeno obedece al fin de una época de estatismo histórico, en "Hacia un nuevo orden estatal en América Latina", en *Nueva Sociedad*, Venezuela, núm. 110, noviembre-diciembre de 1990.

¹⁰ Véase Eduardo Ruiz Contardo, "América Latina en el umbral del siglo XXI", en *América Latina: entre los mitos y la utopía*, Madrid, Ed. Universidad Complutense, 1990.

"societal" sí existe, pero apunta a "otra" reforma del Estado, con características distintas a la que se aprobó por los gobiernos de los Estados latinoamericanos.

El nuevo Estado y los índices de pobreza

Los datos de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL) señalan¹¹ que la población ubicada dentro de la línea de pobreza extrema ha aumentado en la década anterior al 45 por ciento del total. Este ingrediente está terminando por afectar profundamente la posibilidad democrática de la región. Pese a la contención de la inflación y una recuperación del crecimiento económico, la mayoría de la sociedad ve incrementar notoriamente su marginalidad y su pobreza. Esto quiere decir que no es lo mismo crecimiento que desarrollo. Y de este último casi nadie habla, por lo menos en su significado integral. Desarrollo, sin duda alguna, abarca elementos económicos, sociales, políticos y culturales entrelazados. Implica, por ejemplo, que un país crezca y a la vez fortalezca su estructura industrial básica, su investigación científica y tecnológica, sus finanzas, comercio, servicios y agricultura; significa una creciente ampliación de las inversiones de capital y aumento del mercado interno; incluye una elevación del empleo, de los salarios reales, de la alimentación, la salud y la vivienda del conjunto de la población. La noción apunta también a una mayor independencia, soberanía, legitimidad del Estado y estabilidad política.

Está claro que nada de lo anterior acaba por resolverse en América Latina. Peor aún, la década de los años ochenta tuvo un decrecimiento del PIB *per cápita*, el cual aumentó a una tasa menor que el crecimiento de la población. Además, junto a ello, la distribución del ingreso alcanzó cifras en que los ricos aumentaron sustancialmente su riqueza mientras que el porcentaje de población en el nivel de pobreza relativa llegó a cifras increíbles de cerca del 70 por ciento de la población (en casos como el de Nicaragua a más del 85 por ciento). La deuda externa de la región entregó en bandeja de plata los recursos nacionales disponibles a manos de los bancos y a los gobiernos a la tutoría del Fondo Monetario Internacional; la mayoría absoluta de ellos optaron por un programa de ajuste y crecimiento neoliberal.

En algunos países como México y Chile, al calor de la entrega del patrimonio público a la empresa privada se han establecido programas de asistencialismo social a partir de los recursos públicos provenientes de la venta de empresas estatales y paraestatales, con el fin de constituir fondos financieros y programas para combatir la pobreza extrema; dicha política sin embargo, tampoco atiende

¹¹ Véase Informe Anual de la CEPAL, 1993.

a las causas de fondo del fenómeno que pretende aminorar. La satisfacción de las necesidades del desarrollo se fue para abajo en picada en los últimos años. Atrás de este fenómeno se propagó el engaño de que en el libre comercio primero se crece y después se distribuye. Nada indica que eso vaya a producirse. Por el contrario, la combinatoria de privatizaciones y neoliberalismo económico está significando la destrucción de la planta industrial propia, el aumento de la dependencia, generación de verdaderas oligarquías financieras e industriales, destrucción de generaciones enteras de productores, empobrecimiento de obreros, empleados e intelectuales, y marginalidad creciente y estable de la mayoría de la sociedad. No hay posibilidades reales de desarrollo bajo el neoliberalismo.

Desde hace una década, en múltiples foros políticos e ideológicos de carácter oficial, y en libros de diverso carácter (entre otros los de la Comisión Trilateral), se ha propagado la idea de que la democracia latinoamericana está amenazada por el crecimiento de la pobreza. Se piensa que las explosiones de malestar de los marginados (robos masivos a supermercados, asaltos colectivos a bancos, tomas de vivienda, de tierras, etcétera) pueden dar lugar a una anarquía jurídica y social incontrolable, y a una pertinaz inestabilidad política. Eso, se señala, abriría el camino a tentaciones autoritarias e incluso al retorno de gobiernos militares. Lo adecuado para estas perspectivas, entonces, sería insistir en fórmulas de gobernabilidad basadas en la participación controlada y limitada de las organizaciones sociales y políticas, y la administración de la crisis económica de la región. En realidad, ese es el pensamiento de la mayoría de los hombres de negocios de México y América Latina y la esencia de la reforma democrática liberal del Estado.

La pobreza no es la causa, sino el efecto de la situación existente. Las políticas actuales de carácter neoliberal asumen que la reconversión industrial competitiva y la reducción y reorientación del gasto público crean lógica e inevitablemente una nueva sociedad dual, en la cual un sector cada vez mayor de la población quedaría marginado del empleo, de la economía, de los beneficios de la organización institucional y de los servicios públicos estables.¹² Queda el problema de los marginados, de los cinturones de miseria de las grandes urbes (más del 30 por ciento de la población total), a los cuales se les acusa de todo: violencia, inseguridad, vagancia, brutalidad, incultura, enfermedad y demás.

Pero el problema de fondo es porqué se mira tan natural una política que produce pobreza y desperdicio de recursos naturales y sociales de nuestros países. Para los empresarios quizá eso no sea un problema: los indicadores del

¹² Véase Pedro Vúskovic, *Pobreza y desigualdad en América Latina*, México, Ed. CIIH/UNAM, Col. Alternativas, 1993.

crecimiento de la ganancia y de la dinámica financiera no incluyen los efectos sociales de la economía. Para los gobernantes es un problema de gobernabilidad, es decir, de impulsar programas para establecer controles y otorgar paliativos a los miserables.

Debilitamiento de los proyectos de afirmación nacional

La democracia política popular es necesaria precisamente para discutir públicamente y poner en entredicho la creación continua de nuevos pobres y para establecer controles y contrapesos de interés general a políticas que profundizan el subdesarrollo, la dependencia y la marginalidad. La participación política de organizaciones sociales y partidos populares es fundamental para establecer nuevos criterios con los cuales evaluar las políticas globales y las particulares. Pero democracia es diferente a gobernabilidad. Esta última no admite discutir los problemas de fondo, entre otros, la política económica y el proyecto nacional; sólo atiende a gestiones de asuntos particulares de emergencia. Democracia, en cambio, es la definición pública de proyectos, programas y políticas de tipo nacional. Se trata de reglas y dinámicas de organización del poder público abiertas al llamado interés nacional colectivo y limitativas de los poderosos intereses particulares. En fin, la democracia es una veta enorme para discutir seriamente las causas de la pobreza y para estabilizar nuestra vida política.

El problema es que la esencia de la reforma política del Estado ha sido aplicada para incrementar la gobernabilidad y excluir una verdadera democracia política.¹³ Por otra parte, la reforma del Estado que se ha aplicado en la región proviene del sector transnacionalizado y modernizador de los grandes capitalistas privados, involucrados financiera e industrialmente en empresas de tecnología avanzada. Ha sido propiciada también por el creciente poder de la burguesía transnacional y sus empresas financieras mundiales (FMI, BID, BM), y por sus órganos político ideológicos (Comisión Trilateral, Grupo de los Siete, etcétera). La reforma del Estado en curso también ha desplazado la influencia de las organizaciones políticas y sociales de carácter obrero, popular y nacionalista. El carácter capitalista del Estado se ha definido también como el de una democracia restringida de gobernabilidad, que bien puede ser caracterizada como democracia liberal.

Los procesos de nuestros países han perdido autonomía, fuerza y espacio frente a las nuevas formas globalizadoras del capitalismo mundial, caracterizadas por un dominio financiero, productivo y tecnológico de parte de los monopolios financieros y empresariales transnacionales, así como por el despliegue de

¹³ Ruy Mauro Marini, *América latina: democracia e integración*, Venezuela, Ed. Nueva Sociedad, 1993.

iniciativas políticas de dominación de los gobiernos que los representan.¹⁴ En América Latina este hecho se ha caracterizado recientemente como un proceso de creciente y conflictiva subordinación de nuestros Estados a los organismos económicos transnacionales y a las políticas de los Estados Unidos. Lo anterior está forzando a una reconversión productiva nacional bajo los parámetros –económicos y laborales– de las grandes transnacionales y a una modificación del papel del Estado en las economías, que forma parte de una confrontación entre fracciones políticas tradicionales y modernas de las grandes burguesías industriales y financieras. Se trata también de una reforma del papel, las funciones e instituciones políticas y sociales del Estado. Se está produciendo una profunda lucha al interior de nuestras clases dominantes, que algunas veces logra incorporar a toda la sociedad.

El resultado actual de esa lucha es que los viejos Estados nacionales han cedido sus proyectos históricos, gestados durante la primera mitad del siglo, y afirmados de los años cincuenta a los setenta, al modelo neoliberal, y se han abandonado viejos planteamientos de afirmación estatal nacional. Es la transformación de lo que quedaba de las viejas burguesías históricas de América Latina, desmembradas progresivamente a través de los últimos veinticinco años. Pero por parte de la sociedad se aprecia un resurgimiento de su organización, fuerza democrática, participación y capacidad política para cuestionar y condicionar en algunos aspectos al Estado (Venezuela, Brasil, Guatemala, El Salvador, México).

La eliminación del estatismo y del proteccionismo, la apertura del mercado y las privatizaciones, en realidad no están resolviendo la tendencia predominante y absolutamente preocupante a la marginalidad económica y política de América Latina, en un mundo de grandes transformaciones informáticas, biológicas, tecnológicas, electrónicas y nucleares. En algunos países la política de privatizaciones y apertura de fronteras está llevando a una mayor dependencia y subordinación a la hegemonía política de Estados Unidos de Norteamérica –casos de Argentina o Nicaragua–; está también la opción más dramática de vivir de una economía ilegal asociada al tráfico de armas o de drogas, como Bolivia, Perú o Colombia. Hay opciones de mayor autonomía relativa nacional frente a las nuevas formas de acumulación de capital, tales como la de Brasil, mismas que aún no demuestran toda su fuerza potencial.

Los intentos de resistencia a la expansión del dominio norteamericano por medio de procesos de integración subregional, como el SELA, el MercoSur, el Pacto Andino o la ALADI están siendo atendidos por los gobiernos neoliberales como una proyección meramente comercial de sus políticas, y hasta ahora se

¹⁴ Véase Pedro Vúskovic, en González Casanova, *América Latina hoy*, México, Siglo XXI-UNU, 1991.

han mostrado incapaces de generar una alternativa regional o subregional de desarrollo.

La mayoría de los gobiernos de América Latina han entendido la reforma del Estado como un proceso de adaptación a la nueva situación de dominio regional del capital trasnacional norteamericano, incluso en los casos en que se ha desplegado una política activa, con iniciativas sustanciales de reestructuración productiva y asociación formal con los Estados Unidos –Chile y México. En otros casos se ha buscado la participación plena de otros capitales internacionales de punta, distintos a los norteamericanos, como el alemán o el japonés, pero no se ha emprendido la búsqueda de una alternativa de desarrollo autónomo y soberano. La resistencia relativa y aislada de principios de los ochenta por parte de algunos de nuestros países al proceso de asociación subordinada a Estados Unidos, hoy está evidentemente derrotada del todo, precisamente cuando sería preciso redefinir la integración latinoamericana como una vía realista para que la región jugase un papel histórico diferente.

Hacia un balance de las reformas del Estado

Llevamos cerca de tres décadas de continuas y profundas reformas del Estado en América Latina. Las más definitivas son aquellas asociadas al neoliberalismo que han cambiado la relación política de fuerzas al interior del Estado, en beneficio de las fracciones políticas de carácter monopólico trasnacional y han terminado por desplazar a inoperantes e impotentes fracciones nacionalistas de la burguesía industrial y a sus antiguos aliados obreros y campesinos, que progresivamente se convirtieron en elementos decorativos del escaparate histórico de nuestros países. Al calor de la nueva dominación monopólica trasnacional se ha reducido el papel económico del Estado y su responsabilidad social. Durante toda la década anterior ese proceso fue acompañado de promesas de desarrollo económico asociadas y subordinadas a la dinámica trasnacional norteamericana.

Dichas promesas fueron el programa que sostuvo los procesos de democratización de los regímenes políticos de muchos países. Hoy han pasado casi tres décadas de prueba de la propuesta neoliberal. Algunos países hubieron emprendido las reformas sólo hace una década, pero otros llevan ya dos o tres decenios ubicados en esas transformaciones. Durante los diez años pasados la reforma se acentuó sobre la base de un planteamiento sustantivo: era la hora de dejar atrás populismos estatistas y proteccionistas que dieron pie a la existencia de una burguesía oprimida por el Estado, para pasar a una nueva situación de libre mercado, privatizaciones, control del gasto fiscal, asociación con las inversiones extranjeras, para que las burguesías latinoamericanas pudieran crecer y desarro-

llarse como ejes de la economía latinoamericana y ser el fundamento del desarrollo de nuestros países.

Hubieron ciertamente expectativas y en muchos países se concedió un tiempo histórico para que la nueva burguesía demostrara su capacidad para jugar el papel central de la dinámica económica y política. Hasta hoy en ningún país existe una demostración evidente de logros reales, con excepción de Chile donde el alto y sostenido crecimiento económico está sustentado en la destrucción de la vieja planta industrial y el retorno a una economía agroexportadora de alta competitividad y, por lo tanto, en una debilidad potencial ante vaivenes del mercado mundial. Por el contrario, el subcontinente muestra severas crisis políticas que llevan a pensar en debilidades de la promesa histórica de una nueva clase empresarial capaz de reconstruir al continente. Por si se pensara que el problema es la falta de instituciones democráticas y de concertaciones sociales para desplegar el proyecto, como sucede en Perú, Guatemala, o Panamá, donde ese ha sido el argumento de los últimos cinco años y para ello se han impulsado transformaciones políticas con diferente éxito, hay países como Venezuela, Argentina o Brasil, donde la existencia de una institucionalidad democrática no ha logrado el esperado éxito de la reforma del Estado, sino que se han propiciado crisis sociales y políticas diversas. En Venezuela durante los dos últimos años las consecuencias sociales del proyecto económico neoliberal llevaron a que se cuestionara toda la institucionalidad democrática difícilmente construida a lo largo de varias décadas. Y en Brasil adolece de cierto estancamiento la esperada reforma constitucional cinco años después de introducida la Constitución civilista vigente.

Las reformas del Estado se llevaron a cabo con una amplia difusión ideológica de una esperanza. Hoy hay signos de que la burguesía latinoamericana no ha estado a la altura de las expectativas que suscitó. No únicamente por el escaso crecimiento del Producto Interno Bruto, sino por el acelerado crecimiento de la pobreza global y la pobreza extrema, así como por el deterioro de la economía nacional. Por el contrario, en algunos países pareciera que ante la incapacidad para ocupar el supuesto papel histórico esa clase empresarial se está inclinando por cerrar y obstruir el proceso de necesarias reformas políticas del Estado. Ese sería el caso de Guatemala, Nicaragua, Argentina, Perú y otros Estados.

Problemas y perspectivas de una reforma económica y política del Estado distinta a la actual

Con el concurso de parte de la intelectualidad de "Iberoamérica", la Comisión Trilateral, formada por políticos de Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y Japón, elaboró una ideología de la reconversión neoliberal latino-

americana que sostiene la ineficacia histórica del Estado y del capitalismo de Estado, de la industrialización sustitutiva de importaciones, y del proteccionismo nacionalista (Comisión Trilateral, "América Latina en la encrucijada", 1992). El objetivo básico de las tesis ideológicas de esa comisión es desvalorizar el papel de una política de desarrollo nacional y de la rectoría económica decisiva del Estado en el desarrollo de América Latina.

La perspectiva de la Trilateral deja de lado un hecho fundamental e innegable: los grandes momentos del crecimiento económico y del desarrollo político de América Latina están asociados a la rectoría económica del Estado y al predominio del capitalismo de Estado en nuestras economías, así como a una política de orientación social nacionalista. Ese es el caso de experiencias diversas entre sí pero que coinciden en ese hilo común: Brasil con Vargas, México con Cárdenas, Argentina con Perón, Panamá con Torrijos, Perú con Velasco Alvarado o Chile con Allende. No sorprende la expansión manifiesta de nuestras economías bajo el proyecto de capitalismo de Estado y el Estado nacionalista si se considera la debilidad de nuestras burguesías nacionales para impulsar transformaciones agrarias radicales y para oponerse a los lazos de dependencia articulados desde el siglo anterior y refrendados en cada momento de expansión del capitalismo mundial.

En el pasado, el predominio del Estado en el modelo de desarrollo (o "estatismo"), generó en América Latina un importante crecimiento, propició una ampliación del mercado interno, coadyuvó decisivamente en la creación de una economía capitalista industrial local de bienes intermedios básicos y de capital, y contribuyó al pleno desarrollo de relaciones sociales capitalistas modernas, no obstante que ideológicamente se quiera dejar ese hecho en el olvido.

Sin embargo, el estatismo latinoamericano fue la política de desarrollo de la burguesía histórica latinoamericana, que sobreexplotó a las masas obreras, campesinas y populares, y aceptó la alianza subordinada con el capitalismo norteamericano y mundial. Produjo fenómenos negativos de centralización y autonomía burocrática excesivas, de corrupción sindical y política, de subsidios abiertos a la tasa de ganancia capitalista expresados en precios bajos de electricidad, energéticos, infraestructura y costos de materia prima, en beneficio de una industria protegida, ineficiente y monopolizada.

Por las contradicciones que conlleva, porque no contribuye precisamente a un desarrollo de los movimientos sociales, populares y progresistas, y debido a que ha sido parte del proyecto ideológico político de las burguesías históricas de América Latina, es necesario, urgente y fundamental buscar alternativas al proyecto de desarrollo que se basa en el predominio del Estado capitalista tradicional, centralizado, autónomo, autoritario y dependiente.

Un proyecto de resistencia y alternativa a la nueva dominación del capital trasnacional, y de generación de una vía popular y democrática para nuestras economías en las condiciones actuales de reestructuración del capitalismo mundial, tendría que impulsar empresas, ramas y sectores económicos de alta productividad y competitividad mundiales en el marco de una economía abierta al mercado mundial. Es decir, una reforma económica democrático-popular, nacionalista y avanzada del Estado. Es posible pensar en una modificación orientada a buscar un nuevo papel rector de un Estado bajo estricto control social, definido por un proyecto de desarrollo, a partir de una decisión interna democrática y nacional. Ello implica que los sectores productivos básicos estén en manos de las organizaciones de la sociedad y no del Estado burocratizado y autónomo, y tampoco del capital trasnacional. Es imprescindible imaginar una nueva política nacional, popular y democrática a partir de la acumulación en las áreas sociales, bajo la dirección política de un poder popular abierto al mercado mundial y capaz de luchar por un orden internacional reformado y democratizado.

Podría pensarse en un plan nacional de impulso a economías sociales de alta tecnología, basadas en un cierto desarrollo científico propio, nacionalizado, que aproveche los recursos naturales y sociales disponibles en cada país, por ejemplo la petroquímica en países como Venezuela y México, que les haga competitivas en el mercado mundial y en condiciones de apertura comercial. Se buscaría volver, en cierta medida, a la rectoría del Estado, muy distante empero de la experiencia del estatismo capitalista de los años de la guerra y la posguerra. Es un imperativo analizar, teorizar, incorporar y desarrollar las experiencias del control popular sobre el Estado, de control social sobre los procesos productivos y sobre los planes de desarrollo. Es fundamental pensar en una economía "social" que pudiese convertirse en rectora de ese proyecto de desarrollo nacional integrado al mercado mundial, y que establezca nuevos pilares de la autonomía y la soberanía nacional.

Está claro que se trata de una política de modificación radical del rumbo de desarrollo actual y que para que se constituya es necesario el avance político de un bloque político democrático popular, que todavía es incipiente en el horizonte de nuestras sociedades. No obstante, existen recursos intelectuales, sociales y naturales que reclaman esa utilización, además de que el crecimiento notorio de la inconformidad espontánea de los trabajadores afectados y de los desplazados por el modelo neoliberal tiende a cuestionar el actual proyecto democrático liberal aplicado por las clases dominantes.

En el terreno de las relaciones de poder y de las instituciones, la reforma del Estado en curso en América Latina está guiada por la búsqueda de la gobernabilidad no democrática, adecuada para traducir el dominio económico nacional

y transnacional. Ante la falta de un proyecto propio para sostener y profundizar la soberanía y la autonomía nacionales, los Estados han optado por lo que ellos mismos llaman la "administración de la crisis" y mantener el "control político" de la sociedad dual que está creando el modelo neoliberal: con sectores sociales integrados y excluidos del mismo. En general la política de reforma del Estado de los gobiernos neoliberales está orientada a la creación de mecanismos institucionales para restringir la participación de la población en los asuntos del Estado.

Esto ha sido posible por la derrota y fragmentación del movimiento popular y de la izquierda, o por la imposibilidad de una resistencia popular exitosa ante la política de intervención del gobierno norteamericano; en otros casos ha sido propiciado activamente por reformas constitucionales impulsadas por los militares reaccionarios (cuarto poder), como en el caso chileno, o por la destrucción de instituciones políticas de democracia participativa amplia, las cuales han sido sustituidas por una participación política bajo control estatal, como en Perú (o como se intentó sin éxito en Guatemala), o por medio de una democracia parlamentaria conservadora y popular.

El modelo neoliberal se acompaña por una concepción elitista de la democracia que acepta que una parte de la soberanía esté en manos de las instituciones financieras y económicas transnacionales, y nulifica a los parlamentos, limitando el margen de su autonomía o restringiendo su campo de acción ante los problemas de política económica, decididos por poderes ejecutivos cada vez más autónomos y tecnocráticos. Una de sus premisas es la imposibilidad de discutir o influir sobre la política económica nacional y sobre el presupuesto del Estado.

Las continuas crisis políticas de la última década, que han afectado gravemente la estabilidad política en gran parte de nuestros países (Venezuela, Perú, Brasil, Nicaragua, México, etcétera) en realidad tienen dos lados. Por una parte se trata, sin duda alguna, de una *disputa por la gobernabilidad* entre burocracias políticas, élites de poder, fracciones de la burguesía y la oligarquía, sectores de la aristocracia obrera, del ejército, del narcotráfico o del propio gobierno de los Estados Unidos. Por otro lado, ciertos rasgos de la intervención de esas fuerzas en los conflictos políticos demuestran que la disputa por la gobernabilidad se ve influida por la resistencia popular al control político y a la exclusión social. No obstante, y a pesar de los terribles efectos en el empleo, en la calidad de vida, en los servicios urbanos, o su expresión en el incremento de la violencia política auspiciada o dirigida directamente desde el Estado, el movimiento popular no ha desarrollado claramente proyectos políticos capaces de encabezar alternativas viables a las políticas de gobernabilidad. América Latina está viviendo, sin embargo, un muy importante proceso de acumulación de fuerzas populares y

dentro de la izquierda, que ya se manifiesta en la presencia de movimientos político electorales nuevos y de líderes políticos con gran popularidad.¹⁵

La transformación sustancial de la democracia política en América Latina, bajo la hegemonía de una fuerza social y política popular amplia, es condición de la sustitución de políticas de gobernabilidad por procesos y sistemas político sociales que abran espacio para un desarrollo integral de renovación de las relaciones políticas con estabilidad y que pongan en el centro el interés económico y político mayoritario y nacional.

La nueva democracia política implica la discusión pública de fenómenos que siguen existiendo y dominando. Para el movimiento popular la lucha por la democracia política implica reivindicar seriamente la soberanía y la justicia social desvanecidas por las políticas neoliberales. Pero no será posible sustituir la gobernabilidad por la democracia si las fuerzas populares y de la izquierda no constituyen una nueva capacidad política que integre la conciencia de que es necesario poner en cuestión la dependencia, el dominio transnacional, la nueva economía dual, y la reducción –estrechamiento neo-oligárquico– del núcleo del poder del Estado junto a su burocratización y autonomización; se trata de una conciencia que forma parte del proyecto de profundización democrática.

Para ello es fundamental una concepción popular y nacional de la política, de las instituciones y de la orientación de la actividad económica: proponer un proyecto de desarrollo integral basado en una nueva economía (creación de una base científico técnica propia y una especialización productiva de exportación, junto a un incremento del mercado interno, de los empleos globales, elevación de los salarios, aumento de la competitividad y de la producción), el aprovechamiento racional e integral de los recursos sociales y naturales, la transformación de las instituciones políticas de control por asambleas populares de decisión, la integración política y económica entre los países latinoamericanos, y una política de fortalecimiento de lo político social y de lo nacional y popular.

La lucha por una nueva democracia política implica una propuesta de reforma del Estado distinta a la que se encuentra en curso: en primer lugar, abrir el espacio para la participación popular y para la presencia activa y significativa de los proyectos políticos democráticos y populares, partidos políticos y un movimiento popular de masas; en segundo lugar, conlleva la instalación de instituciones políticas abiertas y capaces de determinar con plena soberanía la política nacional, frente a las presiones de los organismos internacionales; en tercer lugar, comprende definir una política de jerarquización nacional de las

¹⁵ Véase a los partidos y organizaciones políticas que forman parte del llamado Foro de Sao Paulo que en su IV Encuentro, en julio de 1993 en La Habana, congregó a 112 organizaciones políticas de América Latina.

inversiones en la economía social, dirigida por un Estado rector abierto al control social; en cuarto lugar, se trata de una reforma que pueda configurar un nuevo bloque de poder político interno capaz de participar de manera competitiva en el mercado mundial y mantener y profundizar los proyectos internos de transformación económica productiva y de transformación social.

En el fondo consideramos que es posible pensar en una reforma político institucional del Estado capaz de convocar a la resistencia y a la autonomía frente a las políticas imperiales, junto a una propuesta de colaboración internacional global, y que tienda a modificar las relaciones económicas y políticas entre las clases sociales latinoamericanas actuales en beneficio del interés nacional y popular.

marzo-abril 1994

BIBLIOGRAFÍA

- Borón, Atilio, "Estado, democracia y movimientos sociales en América Latina", *Crisol*, México, núm. 5, verano de 1993.
- Calderón, Fernando y Mario Dos Santos, "Hacia un nuevo orden estatal en América Latina", *Nueva Sociedad*, Venezuela, núm. 110, noviembre-diciembre de 1990.
- Concheiro Borques, Elvira, "Los ganadores de la privatización manipulada", *Coyuntura*, núm. 40, septiembre de 1993.
- Cordera Campos, Rolando, "Estatolatría y estatismo: del cielo a la tierra", *Nexos*, núm. 145, enero de 1990.
- Córdova, Arnaldo, "Un nuevo Estado", *Nexos*, núm. 145, enero de 1990.
- De Sierra, Gerónimo, "Uruguay: la reforma del Estado en el ojo de la tormenta", *Perfiles Latinoamericanos, Revista de FLACSO*, año 1, núm. 1, diciembre de 1992.
- Faletto, Enzo, "La especificidad del Estado en América Latina", *Revista de la CEPAL*, núm. 38, agosto de 1989.
- Fuentes, Manuel, "Los acuerdos paralelos y la soberanía nacional", *Coyuntura*, núm. 40, septiembre de 1993.
- Garretón, Manuel Antonio y Malva Espinoza, "¿Reforma del Estado o cambio en la matriz sociopolítica? El caso chileno", *Perfiles Latinoamericanos, Revista de FLACSO*, año 1, núm. 1, diciembre de 1992.
- Gilly, Adolfo, "Paisaje después de una derrota", *Crisol*, México, núm. 5, verano de 1993.

- González Casanova, Pablo, *et. al. América Latina hoy*, México, ed. Siglo XXI, 1991.
- González Casanova, Pablo, "La democracia de los de abajo y los movimientos sociales", *Crisol*, México, núm. 5, verano de 1993.
- Hinkelammert, Pranz J., "Nuestro proyecto de nueva sociedad en América Latina. El papel regulador del Estado y los problemas de auto-regulación del mercado", en *Pasos*, Costa Rica, enero-febrero de 1991.
- Holloway, John, "La reforma del Estado: capital global y Estado nacional", *Perfiles Latinoamericanos, Revista de FLACSO*, año 1, núm. 1, diciembre de 1992.
- Marini, Ruy Mauro, "El Estado y las luchas de clases en América Latina", *La militarización del Estado latinoamericano*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, 1985.
- Marini, Ruy Mauro, "Acerca de la reforma del Estado en América Latina"; *Varios. Estado, nuevo orden económico y democracia en América latina*, Ed. ALAS/CEA/Nueva Sociedad, 1992.
- Marini, Ruy Mauro, *América Latina: democracia e integración*, Venezuela, Ed. Nueva Sociedad, 1993.
- Martínez Nogueira, Roberto, "La reforma del Estado en Argentina. La lógica política de su problemática organizacional", *Perfiles Latinoamericanos, Revista de FLACSO*, año 1, núm. 1, diciembre de 1992.
- Martínez Verdugo, Arnoldo. "Crisis del partidismo tradicional", *Crisol*, México, núm. 5, verano de 1993.
- Martínez Heredia, Fernando, "Sociedad y política en los proyectos socialistas", *Crisol*, México, núm. 5, verano de 1993.
- Miriam Draibe, Sonia, "La reforma del Estado en América Latina: observaciones sobre el caso brasileño", *Perfiles Latinoamericanos, Revista de FLACSO*, año 1, núm. 1, diciembre de 1992.
- Montesinos, Rafael, "La cultura empresarial emergente y la coyuntura de 94", *Coyuntura*, núm. 40, septiembre de 1993.
- Morera Camacho, Carlos, "Los grandes cambios en los grupos financieros en 1988-1992", *Coyuntura*, núm. 40, septiembre de 1993.
- Reyes Heróles, Jesús, "La reforma del Estado en México", *Perfiles Latinoamericanos, Revista de FLACSO*, año 1, núm. 1, diciembre de 1992.
- Rubio, Luis, "Tres años de reforma del Estado en México", *Perfiles Latinoamericanos, Revista de FLACSO*, año 1, núm. 1, diciembre de 1992.
- Rubio Correa, Marcial. "El Estado peruano", *Perfiles Latinoamericanos, Revista de FLACSO*, año 1, núm. 1, diciembre de 1992.
- Ruiz Contardo, Eduardo. *La nueva democracia: ¿farsa o incapacidad?*, Centro de Estudios Latinoamericanos, mimeo, 1993.

- Ruiz Contardo, Eduardo, "América Latina en el umbral del siglo XXI", en *América Latina: entre los mitos y la utopía*, Madrid, Ed. Universidad Complutense, 1990.
- Salinas de Gortari, Carlos, "Primer informe de gobierno", Suplemento de la *Revista Nexos* 1o. de noviembre de 1989.
- Salinas de Gortari, Carlos, "Quinto informe de gobierno", *La Jornada*, 1o. de noviembre de 1993.
- Sudarsky, John, "El eslabonamiento entre el Estado y la sociedad en la perspectiva de la nueva constitución colombiana", en *Perfiles Latinoamericanos*, *Revista de FLACSO*, año 1, núm. 1, diciembre de 1992.
- Villa, Manuel. "Las relaciones del Estado", *Nexos*, núm. 145, enero de 1990.
- Vúskovic, Pedro. *Pobreza y desigualdad en América Latina*, México, Ed. CIIH/UNAM, Col. Alternativas, 1993.