Distr.
RESTRINGIDA

LC/R. 1320
20 de septiembre de 1993

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

LAS CONDICIONANTES POLITICAS PARA LA ESTABILIDAD Y EL CRECIMIENTO ECONOMICO

Este documento fue elaborado por la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

No ha sido sometido a revisión editorial.

93-11-1347

Indice

Página

INTRODUCCIÓN..... 1

1. El carácter de la crisis y los ajustes..... 2

2. Las condicionantes políticas..... 6

3. El escenario predominante..... 8

4. Modernización, democracia y la cuestión del consenso.... 10

"Sería muy difícil encontrar un economista que no estuviera de acuerdo con que las fuerzas sociales y políticas juegan un rol decisivo en las causas de la inflación, del éxito o del fracaso de las políticas anti-inflacionarias."

A. O. Hirschman

INTRODUCCION

En las dos últimas décadas, América Latina y el Caribe han vivido complejos procesos de transformación política y económica, referidos, por una parte, a la revalorización democrática y a la inestabilidad política y social; y por otra, a la crisis económica y al cambio del perfil de las matrices económicas nacionales. Todo esto en un marco de reestructuración de la economía mundial, y de internacionalización de la política y valorización global de los regímenes democráticos.[1]

Sin embargo, que existen desfases entre el ritmo acelerado de la modernización tecno-económica y la velocidad de los cambios en los procesos sociales y políticos. Más aún, los impactos de los primeros sobre los segundos tienden a producir incertidumbre y, muy a menudo, perplejidad. Consiguientemente, la ampliación y creación de nuevas formas políticas de articulación entre reestructuración económica y sociedad constituyen uno de los principales problemas de América Latina.

Por estos dinamismos, los distintos actores políticos que buscan lograr una vinculación fecunda entre desarrollo económico y democracia, introducen en su acción y en su análisis la búsqueda de la innovación y el consenso; ya que parecería ser que el éxito ante el cambio está asociado al logro de una mayor estabilidad sustentada en sólidos consensos sociales.

---

[1] Huntington presenta una visión sintética de los recientes procesos de democratización a nivel internacional en Journal of Democracy, Springs 1991, Volumen 1 Washington. En América Latina los 80 fueron la década de la democracia pues se realizaron más de 40 elecciones presidenciales y parlamentarias y otras tantas municipales. Véase F. Calderón y M. dos Santos: Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Fondo de Cultura Económica Santiago, Chile, 1991, Pág. 63. Para un balance preliminar sobre los procesos democráticos en América Latina puede verse M. Alcántara S., "Democracias inciertas o democracias consolidadas en América Latina", Revista Mexicana de Sociología 1992 y de P. Hakim y A. Lowentahal "Latin America's Fragile Democracies", en Journal of Democracy, Summer 1991, Volumen 2, Washinghton,
y 1991.

¿Cómo, pues, vincular desarrollo económico y democratización en contextos de cambio histórico acelerado?

Para examinar esta cuestión se partirá de una caracterización somera de la evolución de la crisis y de los programas de ajuste económico, para luego analizar las relaciones entre éstos y la política. Posteriormente, se analizarán algunas experiencias relevantes de "salidas" políticas al ajuste y se caracterizará el escenario sociopolítico-económico predominante en la región. Finalmente, en el contexto de los procesos históricos descritos se tratará de plantear algunos elementos conceptuales de la relación desarrollo económico y democracia.

1. El carácter de la crisis y los ajustes

La crisis ha demostrado claramente un alto grado de interdependencia asimétrica de la economía y la política de las sociedades periféricas respecto de las avanzadas. La situación que se dio en América Latina fue un producto simbiótico entre cierto proceso de integración a la economía internacional y las diferentes dinámicas del desarrollo de las economías regionales, donde las políticas económicas han estado más orientadas hacia la reinserción en el mercado internacional que al crecimiento "hacia adentro". En la presente década tienden a desaparecer las economías nacionales cerradas y a preponderar políticas económicas nacionales de inserción en el mercado internacional.

Los procesos de transformación e integración económica que se llevaron a cabo en la región, tuvieron etapas y asumieron diferentes especificidades. Como instroducción, es de utilidad señalar algunas características de su evolución.

En los cuarenta y cincuenta, se inicia un ciclo histórico de industrialización que en los 80 entra en crisis y reestructuración. Hay tres aspectos típicos de dicho ciclo:

1. El papel de los Estados-Nación, que intentaron organizar el poder interno. Desde entonces, el Estado, a pesar de sus múltiples variaciones, ha sido el articulador y, en muchos casos, el principal actor económico de las sociedades latinoamericanas. En realidad, lo que se constituyó fue un Estado patrimonialista neocorporativo.

2. La emergencia de valores, prácticas y proyectos nacionalistas de modernización, especialmente a través del sistema educativo y del desarrollo de una industria cultural nacional, que buscaban afirmar la unidad de la nación.

3. El desarrollo de un proceso particular de industrialización que generó cierta sustitución de importaciones y

la expansión del mercado doméstico y provocó intensos procesos de movilidad y diferenciación social.

A mediados de los sesenta, estos aspectos comenzaron a transformarse, principalmente a causa de las debilidades de los mercados internos, orientando su producción hacia otros mercados y mostrando una continua y creciente presencia del capital internacional. Ciertamente, esto se asoció a la pérdida de capacidad del Estado para implementar políticas económicas que fomentasen un crecimiento "desde adentro" como, en gran medida, sucedía en los países del sudeste asiático.[2]

Durante los setenta, la crisis del petróleo fue importante para el proceso socioeconómico interno de la región.[3] Con excepción de los países productores de petróleo, los demás experimentaron un gran deterioro en los términos de intercambio, lo que se tradujo en un aumento en el costo de las importaciones de manufactura y tecnología. Paralelamente, los países de la región se transformaron en grandes deudores.[4]

Ciertamente, los impactos que estos procesos y situaciones generaron no fueron iguales en todos los países y dependieron de las características sociohistóricas de cada uno. En Brasil y, en menor grado, en México, la deuda externa produjo una especie de reindustrialización transnacional y un fuerte proceso de polarización y marginalización sociopolítica. Debido a la primera, aumentó la capacidad exportadora. En Ecuador, merced al petróleo, se produjo un importante proceso de industrialización exportadora y de modernización del sistema político. En Bolivia, luego de propiciar un importante crecimiento, la dinámica de la crisis casi acabó con la economía formal. En Argentina y Uruguay, se vieron afectadas seriamente la estructura productiva y las relaciones sociales, que regían con anterioridad y que caracterizaban a esas sociedades como muy igualitarias.

Puede concluirse que la situación fue variable pero, de una manera u otra, todos los países tuvieron que enfrentar problemas

---

[2] Jaguaribe, Ferrer, Wionczek y Dos Santos, "La dependencia político-económica de América Latina", Siglo XXI, México 1984 (14ava. edición).

[3] Atul Wad, editor, "Science, Technology and Development", Westview Press, Chicago, 1987. Para una perspectiva de la crisis en países desarrollados y principalmente en Estados Unidos, véase M. Castells, "La crisis económica mundial y el capitalismo americano", Editorial Laíz, Barcelona, 1978.

[4] Para una visión global de la evolución de la economía latinoamericana, véase "Crisis y desarrollo en América Latina", CEPAL, mimeo, Santiago, 1985.

como la deuda externa, la fuga de capitales, una disminución de la actividad productiva, así como el proteccionismo de las economías centrales.

También se dio un crecimiento de las llamadas economías informales o sumergidas, la proliferación de estrategias de sobrevivencia, el desarrollo de economías familiares diversificadas, etc., como nuevas formas de resistencia popular.

También surgió la producción de drogas como forma de iniciar una acumulación perversa del capital para enfrentar la crisis, con inéditos efectos políticos en los países involucrados, tanto en el plano del consumo como en el tráfico de drogas.

Resumiendo, la crisis en América Latina fue vasta y heterogénea ya que expresó el agotamiento de modelos de "sustitución de importaciones", y afectó a la totalidad de las relaciones sociales vigentes.

Las transformaciones registradas en América Latina, durante los últimos treinta años, se refieren, no solamente a los cambios en la industria, a la diferenciación rural y a la urbanización acelerada, a la incorporación de innovaciones en la tecnología, sino también a la constitución y reconstitución de nuevos actores sociales y a la emergencia de un nuevo tipo de Estado, el cual ya no alcanza a reproducir sus históricas relaciones corporativas y patrimonoalistas con la sociedad y la economía.

La crisis parece haber afectado a la totalidad de estas relaciones, produciendo nuevas áreas de conflicto y nuevas orientaciones para los actores afectados. En este marco se produjo cierta inflexión histórica respecto de los grandes movimientos nacionalistas, de liberación nacional o de clase y el inicio de movimientos más orientados hacia la cotidianeidad y la valorización de la democracia como forma de vida y como régimen institucional.

Si bien la liquidez de los recursos financieros de la banca internacional alimentada por los petrodólares provocó una espiral de endeudamiento, hubo además, otros factores que incidieron en la aceleración de la crisis y crearon condiciones sociales para políticas de ajuste económico de corto plazo, como son los desequilibrios producidos en el sector industrial, el deterioro de los precios de intercambio, el aceleramiento de la inflación y la fuga de capitales.

Respecto del sector industrial, en términos generales, se establece una débil relación entre crecimiento y productividad industrial.[5] En el mismo sentido, el deterioro de los precios de

---

[5] PREALC: América Latina. Inversión y Equidad, Santiago de Chile, Pág.7.

intercambio pasó de 6 mil millones de dólares en 1980 a 28.8 mil millones de dólares en 1988.[6]

En relación a los procesos inflacionarios, el crecimiento de los mismos es indicador del deterioro económico y de la incapacidad de las distintas políticas económicas de los gobiernos de mantener umbrales mínimos de gobernabilidad de las economías nacionales. Así, por ejemplo, entre mediados de los 70 a mediados de los 80, la inflación pasa de 192,8 a 407,8 en Argentina; de 51,2 a 161 en Brasil; de 21% a 70% en México. Hubo incluso casos extremos, como Bolivia o Nicaragua, donde los índices de inflación llegaron a más de 20.000%).[7]

Y así, el alza incontrolable de los precios, el creciente déficit fiscal, la reducción de los salarios y de la capacidad adquisitiva de la población, entre otras variables económicas, además de la consecuente fuga de capitales, y el fracaso en varios países de planes económicos heterodoxos, redundaron en un deterioro político de distintos signos, que según el país en cuestión, fueron creando las condiciones para políticas económicas ortodoxas.

Las políticas de ajuste son vistas como un proceso con varias etapas, que combinan medidas coyunturales de estabilización con políticas de cambio estructural del perfil de la economía, donde los países que más rápida y eficientemente apliquen las políticas cosecharían mayores beneficios en términos de estabilidad y crecimiento.[8]

En términos más específicos, las políticas de ajuste significaron la búsqueda de un marco económico sólido, de un gobierno pequeño pero eficiente, de un sector privado dinámico, de políticas sociales puntuales, de focalización del gasto social orientado a enfrentar la pobreza. Esto implica, más o menos en todos los casos, medidas de corrección de los desequilibrios de la balanza de pagos, de las cuentas corrientes, medidas de estabilización monetaria y de la liberalización del comercio exterior. Prácticamente todos los países adoptaron estas políticas quizás con la parcial excepción de Brasil.

---

[6] CEPAL: Balance Preliminar de la Economía latinoamericana 1982-1988. Anuario de Estadística de América Latina 1981.

[7] CEPAL: Panorama Económico de América Latina, Santiago, 1988.

[8] Selowsky, "Etapas para la reanudación del crecimiento en América Latina", en Finanzas y Desarrollo, Junio, 1990.

2. Las condicionantes políticas

Las matrices sociopolíticas en las cuales se aplicaron estos ajustes explican los cursos económicos específicos que ellas siguieron. En esta perspectiva es importante comprender la asincronía de la relación ajuste y política, pues estas relaciones tuvieron distinta intensidad, dirección y velocidad en su evolución.[9]

Es pues distinto un proceso de ajuste en condiciones de control político casi total, como en el caso chileno, que la realización del mismo concomitantemente con procesos de apertura democrática, como sucedió en otros países del cono sur, por cuanto tal apertura generalmente ha estado asociada con un aumento de las expectativas económicas de la población. De manera similar el alto consenso político existente antes del ajuste en Venezuela, cambió radicalmente cuando éste se puso en práctica. En este sentido, puede postularse que el realismo y el pragmatismo económico, para ser viables, en el marco democrático, debe tomar en cuenta las condiciones y la prospectiva política y su viabilidad para implementar shocks económicos.

La carencia de esas condiciones se ha expresado en experiencias como las de algún país de la región, en el que, en los últimos diez años, se han aplicado siete planes económicos que representan las más variadas escuelas de economía del mundo. No bastan los diseños racionales y los consensos electorales en torno a figuras presidenciales carismáticas para aplicar medidas económicas, cuando sus costos afectan tanto a la lógica democrática como a la misma viabilidad del ajuste.

Corresponde entonces, intentar aunque sea sintéticamente un balance analítico entre las características del ajuste y las condiciones y resultantes sociopolíticas.

Como es sabido, existe una compleja relación entre las reformas políticas y económicas. Así, si bien las primeras han generado procesos de integración política inéditos a nivel regional, las políticas económicas, por lo menos en el corto plazo, han sido socialmente recesivas, ni siquiera compensadas en el plano del imaginario social por horizontes de estabilidad, crecimiento e integración social. Así, si bien existe una cierta valorización del orden social por parte de las mayorías, también debe reconocerse que esta valorización coexiste con demandas de integración social.

---

[9] Para un análisis pormenorizado de las diferentes trayectorias en la relación ajuste-politica, veáse F.Calderón y M.Dos Santos,"Cultura política y reestructuración económica", Editorial Paidós, Buenos Aires, 1993 (en prensa), especialmente el capítulo 6.

Un primer hecho a resaltar es que, dados los resultados de las políticas de ajuste en la mayoría de los países de la región y más allá del reconocimiento de la necesidad de una racionalización de la economía y el Estado, parecería que la posibilidad de estructurar consensos sociopolíticos que viabilicen políticas de ajuste socialmente compartidas se reducen, cada vez más, por las experiencias vividas. En este sentido, la aplicación y reaplicación de ajustes estabilizadores, que no se acompañan rápidamente por crecimiento económico y distribución social, minan crecientemente la posibilidad de mantener órdenes democráticos estables. En breve, el fracaso de los ajustes tiende a erosionar la democracia y puede crear condiciones para el restablecimiento de regímenes autoritarios.

Un segundo fenómeno a resaltar es que el manejo puramente tecnocrático que no toma en cuenta factores políticos o culturales aumenta las dificultades para seguir administrando democráticamente el ajuste.

De esta manera, experiencias en curso que por razones pragmáticas realizan políticas ortodoxas, o alianzas post electorales o la configuración de frentes electorales de escasa organicidad partidaria, y otra serie de fenómenos políticos del mismo tipo como transgresiones programáticas, hiperpromesas electoralistas, combinación de manejo instrumental y carismático de las masas para neutralizar la natural conflictualidad sociopolítica de los ajustes, inciden en el deterioro de una relación fecunda entre democracia y desarrollo económico.

No obstante, también es importante balancear algunas situaciones y aspectos que actúan en otro sentido. Así, por ejemplo: existen aspectos positivos que de distinta manera y a diferentes niveles han permitido combinar ciertas formas de estabilidad política, consenso y apertura económica.

En el caso de Argentina, la búsqueda de estabilidad y apertura se hizo sobre la base de un acuerdo político inédito entre las élites del Justiacialimo y los principales sectores empresariales. En Bolivia se vienen dando alianzas recurrentes entre distintas fuerzas políticas que le dan gobernabilidad al régimen, una suerte de democracia pactada que garantiza la estabilidad económica. En la situación mexicana la búsqueda de relegitimación del Estado se sustenta en su modernización y en el intento de alcanzar un mercado de libre comercio con los países de la América del Norte y lo que finalmente redundaría también en una ampliación del sistema de partidos.

En Chile destaca la consistencia entre la apertura económica y la realización progresiva de acuerdos políticos y sociales que incidieron positivamente en el crecimiento, la estabilidad y una cierta distribución del ingreso.

Un hecho constituye el corolario más importante de éstas y otras experiencias y consiste en que, más allá de los distintos matices ideológicos o políticos, las medidas económicas exitosas han estado asociadas a la y capacidad de acción política unitaria por parte de las fuerzas políticas. Los diversos elementos que juegan a favor, sea la forma en que se negoció la transición, así como la situación de caos que en ciertos casos precedió al ajuste y que lo hace aceptable para la población pese a sus costos iniciales y que además deja sin programa económico a los grupos políticos que se oponen a él.

Resulta, pues, esencial que se logre una consistencia y unicidad de la acción política en relación a la búsqueda de éxito de las reformas económicas. La cuestión consiste en que dicho logro en regímenes democráticos sólo es posible mediante la construcción de una cultura democrática que conlleve negociaciones y pactos sociales y políticos que necesariamente tomen en cuenta los procedimientos institucionales y los distintos intereses particulares.

El Brasil resulta especialmente importante no sólo por su peso económico y político en la región, sino por la cantidad de ensayos de política económica que ha vivido y por la inestabilidad política recurrente que experimenta su transición democrática. En este contexto la presencia de actores políticos débiles y actores sociales relativamente fuertes condicionan las posibilidades de una política de reforma económica y muestran la necesidad de analizar la vinculación, estabilidad y democracia.

Quizás sea posible caracterizar este proceso como un juego político inestable y complejo donde, en diferentes coyunturas se enfrentan intereses sociales y políticos, regionales y federales, nacionales y externos que no logran estructurar una salida única y coherente de mediano plazo. En realidad, esos fracasos conducen a una polarización social agravada por la lógica de las futuras competencias electorales.

3. El escenario predominante

En el contexto anterior y a pesar de fuertes variaciones predomina un escenario de modernización económica centrífuga con predominio de un proceso de tradicionalización societal.

La modernización económica centrífuga está referida a procesos de cambio económico en las corporaciones estatales, referidos a la racionalización de la gestión económica, a la adopción de criterios de mercado, privatización, etc., que no consiguen reciclar la trama social nacional.

La tradicionalización societal está referida a la mantención de prácticas y culturas políticas del tipo clientelístico

burocrático que dificultan tanto una gestión económica moderna como el desarrollo de una cultura política democrática.

En este escenario el Estado, racionalizándose, busca asociarse con los actores empresariales y combina acciones que fluctúan entre la cooptación social y la coacción política. Este escenario también implica una alta conflictualidad social y probables rupturas o retrocesos democráticos.

Asimismo, dicho escenario implica en el plano político la estructuración de un núcleo central de toma de decisiones compuesto por sectores empresariales relacionados con el sector externo; empresas estatales subordinadas a la misma dinámica, y las nuevas capas tecnoburocráticas, cuyo sistema de referencia está dado por el sector externo. Las orientaciones de dicho núcleo sociopolítico estarían dadas por la búsqueda de una mayor eficacia, entendida como directa rentabilidad económica.

Los resultados económicos de este escenario estarán fuertemente pautados por el comportamiento del gran sector empresarial y por su renuencia o no a la asunción de riesgos (nuevas inversiones, aceptación de la disminución de los subsidios, innovación tecnológica, etc.).

Este sistema de toma de decisiones tendrá afinidades parciales respecto de otros sectores empresariales, con los cuales actuaría limitada y puntualmente, además de sectores medios y sindicales minoritarios, vinculados con las ramas y/o grupos de modernización económica.

Las transformaciones en el aparato del Estado incluyen en general una reforma administrativa en pro de la racionalización de la gestión estatal con nuevos núcleos administrativos y procesos de desburocratización. Por otra parte, una desarticulación en las áreas sociales del Estado, reemplazadas en el mejor de los casos por nuevas políticas sociales de carácter compensatorio y, en general, orientadas a satisfacer necesidades básicas, por ejemplo, alimentación.

En otro ámbito tendencialmente extrasistémico se hallan múltiples actores excluidos por el proceso de reestructuración económica, pero que demandan inserción sociopolítica. La orientación y la organización de su acción colectiva revela una creciente fragmentación social, oscilando tanto entre la demanda de inserción mencionada y la obligada concentración en sus propios recursos. Una mención destacada corresponde al campesinado cuyo proceso cuyo de diferenciación social se agudizaría en función de su grado de vinculación o no con bienes exportables y con su mayor o menor exposición a la competencia externa, así como también debido a su grado de vinculación con el Estado (especialmente a través de la política de precios y de asignación de recursos).

En este escenario, la intersección entre ambos "mundos" estaría dada por las demandas de integración de los sectores excluidos y por las políticas sociales asistenciales. Habría una revitalización parcial del clientelismo, asociado con políticas represivas modernas.

En relación a la participación político partidaria es previsible el predominio de un tipo de acción instrumental en deterioro de un accionar representativo y canalizador de propuestas de participación social. Los partidos políticos de masas oscilan entre la reestructuración del clientelismo, la presencia subordinada a la tecnoburocracia estatal en el aparato de Estado y el papel central, del Presidente de la República, como estructurador de la política. En suma se trata de un proceso de centralización del poder político en el ejecutivo. Adicionalmente este proceso implicará un fraccionamiento de la acción colectiva y la emergencia de conductas de anomia social, fenómenos no ajenos al crecimiento de acciones antisistema de carácter mesiánico o de explosiones sociales, como el "caracazo".

En síntesis, se trata de escenarios políticos y económicos, que deterioran tanto los procesos democráticos en curso, como también la generación de economías estables.

De ahí que se considere indispensable y urgente fortalecer la acción de aquellos actores sociales y políticos que buscan conjugar de una manera integral y sistémica los procesos de modernización económica endógena, la equidad social y la institucionalidad democrática.[10]

4. Modernización, democracia y la cuestión del consenso

Es posible detectar en América Latina, una suerte de inestabilidad política crónica que ha influido negativamente en las posibilidades de un desarrollo económico endógeno.

Se ha señalado la incapacidad, tanto de los gobiernos democráticos como de los autoritarios, de crear una base de legitimidad sólida para la gobernalidad.[11] Semejante impotencia radicó en el comportamiento errático de las élites civiles y militares, que no habrían podido solucionar los problemas económicos y sociales que se les plantearon en la gestión pública.

---

[10] Un primer intento en el plano económico constituye la estrategia de "Transformación Productiva con Equidad" que ha propuesto la CEPAL.

[11] J. Malloy, "The politics of Transition in Latin America" en Malloy y Selzen, compiladores, "Autoritarians and Democrats" Pittsburgh University Press, 1987, Págs. 273 en adelante.

Hubo un dilema perverso entre quienes privilegiaban la acumulación a través de una reducción del nivel de consumo y los populistas, que para lograr soporte político respondían a las presiones sociales posibilitando el aumento de los niveles de consumo. En este sentido, un régimen distribucionista emergería como respuesta al fracaso de uno acumulacionista y viceversa.

Para superar esta lógica es imprescindible crear consensos y pactos institucionales sólidos y avanzar, como ha insinuado Hirschman, combinando acumulación y distribución de acuerdo a las circunstancias y posibilidades coyunturales. Se trataría de generar estrategias de desarrollo que se inspiren en el arte de la navegación a vela, es decir navegar contra el viento[12]. Para ello, los momentos de cambio pueden ser altamente productivos, ya que ejercen una poderosa atracción para actuar y resolver problemas[13] tomando en cuenta una visión prospectiva, organizada en torno a los cambios que suscita la sociedad moderna.

Desde Barrington Moore Jr. se sabe que la estabilidad política y el crecimiento económico se condicionan recíprocamente de manera compleja. No obstante, como señaló Medina Echavarría, conviene preguntarse de qué tipo de estabilidad se trata, pues ésta es de diferente naturaleza según los cambios que se introduzcan en el marco institucional. Si éstos son sólo superficiales en el aparato político, afirmaba el autor, no afectarán el curso normal de la vida económica; pero si actúan sobre los fundamentos mismos del orden jurídico institucional, alterarán el horizonte del desarrollo económico[14].

Consiguientemente, conviene insistir en que la naturaleza de las transformaciones socioeconómicas en la región demandan cambios institucionales profundos, que afecten las posibilidades de gobernabilidad a largo plazo.

Algunos autores[15] han analizado las relaciones entre estabilidad o gobernabilidad, construcción institucional y

---

[12] A. Hirschman, "On Democracy in Latin America" The New York Review of Books, 1986.

[13] A. Hirschman, "Estrategia de Desarrollo Económico: Una Reevaluación", Colección Estudios CIEPLAN No.10, Santiago, Junio, 1983.

[14] J. Medina Echavarría, "El problema social del desarrollo económico en Bolivia" en "Aspectos Sociales del Desarrollo Económico", CEPAL, Santiago, 1973.

[15] E. Boeninger, "Governance and Development: Issues and Constraints "Annual Conference... op.cit. A. Flisflisch, Gobernabilidad... op. cit.

desarrollo. Boeninger vincula las tareas de la gobernabilidad con la capacidad de los gobiernos para ejercer autoridad, para resolver problemas e implementar políticas, con el necesario fortalecimiento institucional público y privado. Esta vinculación constituiría una garantía para plasmar una vinculación fecunda entre equidad social y el funcionamiento de las reglas del juego.

Flisflisch, por su parte, percibe a la gobernabilidad como la capacidad del desempeño político de un gobierno que logra un equilibrio dinámico generalizado a través del tiempo, opción progresista que intercala trayectorias de acumulación y distribución. En todo caso, lo que desea resaltar es que tal equilibrio dinámico supone una voluntad política responsable que, por lo demás, sólo puede ser efectivizada por actores sociales y políticos que reconozcan y practiquen una solidaridad procesal, en el sentido del paso de una cultura política clientelística y burocrática a otra que tenga como sustentos los procedimientos institucionales para resolver conflictos. Así los oponentes pasarían de mantener relaciones del tipo "amigo-enemigo" a relaciones entre adversarios que juegan según reglas institucionalizadas.

Indudablemente, el logro de una estabilidad de este tipo supone poner atención a problemas derivados de la explosión de demandas sociales, de las limitaciones del ajuste y de la propia construcción democrática. No obstante, más allá de la operatividad de las reformas y el manejo político que ellas implican, importa subrayar la necesidad de una construcción institucional producto de las negociaciones entre actores respecto de los distintos contratos, de las normas de conducta y de los derechos estatuidos.

En este marco es posible encontrar a lo menos tres campos de innovación institucional que de una manera u otra tendrán que empezar a integrar adecuadamente dinámicas propias de la sociedad moderna. Quizás estos cambios puedan finalmente producir una modificación del clientelismo e iniciar una relación fecunda entre institucionalización y democracia.

El primero se refiere al fortalecimiento de la capacidad institucional del gobierno, para poder navegar con eficiencia y consenso contra el viento. En este sentido, si bien es fundamental la búsqueda de eficiencia y eficacia gubernamental, como señala Boeninger, es imprescindible además que los medios estén acompañados por valores políticos referidos a la austeridad, la transparencia, la ética y la responsabilidad social, acordes con las identidades culturales y las demandas éticas de cada sociedad.

En segundo lugar, vale la pena mencionar la necesidad de transformar los sistemas de intermediación y representación, tanto en el sentido de una operatividad modernizadora como en un sentido valórico. Se trataría, por una parte, de plasmar institucionalmente una genuina representación política de lo social, buscando superar

las actuales desafecciones de la política y de los partidos por parte de la sociedad. Se buscaría concebir diseños organizativos e institucionales que integren diversas formas de representación e intermediación política y de intereses en función de una cierta universalización de la representación.

Por otra parte se trataría, no solamente de buscar satisfacer las demandas de los actores sociales, sino de concebir ámbitos institucionales donde pueda procesarse la diversidad de opciones, con todos los riesgos y conflictos que derivan de la alternatividad democrática. Es decir, esto supone una renovación institucional como producto de una interacción entre la sociedad, sus conflictos y el sistema institucional preexistente.

Por último, se trataría de reformas de la institucionalidad económica, tanto de empresas estatales como públicas y privadas en función de lo que la CEPAL ha denominado una competitividad auténtica. Esta transformación institucional tendría que permitir un manejo de los escenarios económicos cambiantes, de la complejidad e incertidumbre del mercado y de la renovación permanente de las destrezas productivas. Pero también de un ethos empresarial sustentado en valores y prácticas culturales propios de las distintas sociedades nacionales. Se trata, en definitiva, de que funcionen eficiente y legítimamente, entre otros aspectos, las leyes impositivas, los servicios de seguridad social y las empresas productivas, como única forma de construir un Estado y una sociedad modernos.

Desde luego existen otros campos de renovación institucional no menos importantes, como el sistema judicial, las mismas organizaciones de la sociedad civil, las instituciones locales y regionales entre otros; empero, lo que se ha deseado destacar aquí son aquellas instituciones directamente vinculadas a las áreas de decisión estatal, que constituyeron los núcleos del Estado corporativo patrimonialista.

Respecto de la sociedad civil, quizás conviene agregar la emergencia de nuevas movilizaciones y prácticas sociales en la región que demandan cambios éticos, culturales e institucionales, sobre todo a nivel local, capaces de incidir en la construcción de una articulación progresiva entre la economía, la política y la sociedad, pero también, capaces de transformarse, si no tienen expresión institucional, en factores de inestabilidad política.

Finalmente vale la pena señalar que para todo esto es imprescindible un cambio de actitud que ponga énfasis no en las limitaciones que provienen del sistema internacional o de las propias limitaciones y dificultades de las respectivas sociedades nacionales, sino en las potencialidades de creación social por parte de las propias sociedades nacionales. Se requiere una actitud que suponga que los cambios profundos que experimenta la región y la economía internacional tendría que conducir a nuevos consensos

y estrategias políticas, diferentes a las del pasado; estrategias y prácticas que sean consistentes con las profundas modificaciones en la nueva sociedad emergente, esto es, una sociedad que funcionará cada vez mas en torno del conocimiento, la información y la expansión masiva de medios culturales.

Se trata en definitiva de preparar las maletas para un nuevo viaje, con el espíritu abierto pero con la memoria a cuestas.