

# Tensiones del Estado latinoamericano en la consolidación democrática y la globalización

Wilfredo Lozano\*

DISCUTE ALGUNOS DE LOS PROBLEMAS QUE AQUEJAN A LOS FUNCIONARIOS ESTATALES LATINOAMERICANOS, PARTICULARMENTE EL CASO DE REPÚBLICA DOMINICANA, EN EL CONTEXTO DE LOS LLAMADOS PROCESOS DE CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA. AFIRMA QUE LOS PROBLEMAS DE HOY SON LOS DE UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA LLENA DE VACÍOS, LOS PROBLEMAS DE AYER SON LOS DE UNA SOCIEDAD AUTORITARIA, NO DEMOCRÁTICA. ENTRE AMBAS EXISTE UN PUENTE DE PROBLEMAS, QUE AUN SE MANTIENEN, PERO LA SITUACIÓN ACTUAL, AL MENOS, ESTÁ FORZADA AL PLURALISMO POLÍTICO.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACION PUBLICA; DEMOCRACIA; GLOBLAIZACION

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; DEMOCRACY; GLOBALIZATION

Cuando en los años ochenta se discutía el tema del Estado, la

cuestión dominante era la necesaria democratización de la sociedad que en su práctica el mismo bloqueaba, o simplemente reprimía. El tema era, pues, el del autoritarismo del Estado como obstáculo fundamental de una necesaria democratización que demandaban las sociedades latinoamericanas. Era entonces el tiempo de la lucha contra los gobiernos autoritarios y sus artífices: militares, burócratas civiles, partidos de derecha y empresarios conservadores.<sup>1</sup> Hoy no solo el interés en el Estado ha cambiado, sino que incluso el

\* **Sociólogo. Ex Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO. Director del Centro de Investigaciones y Estudios Sociales, CIES, auspiciado por la Universidad Iberoamericana, UNIBE, Santo Domingo, República Dominicana.**

Agradezco a Ana Belén Benito sus comentarios.

Correo electrónico:

[wilfredo.lozano@gmail.com](mailto:wilfredo.lozano@gmail.com)

Recibido: 29 de octubre del 2014.

Aceptado: 28 de noviembre del 2014.

1. Con el tiempo la literatura sobre las transiciones hacia la democracia en los años ochenta se ha multiplicado, siendo casi imposible un dominio completo de esta bibliografía. El debate general puede apreciarse en O'Donnell y Schmitter (1988), sobre todo en su primer volumen de conclusiones y en el volumen 2 relativo a

América Latina. Una referencia a las discusiones latinoamericanas en torno a las transiciones puede apreciarse en Lesgart (2003) que pasa balance al debate. Véase también a Balletto (1994), Lander (1996) y Nohlen (1995).

Wilfredo Lozano (2015). Tensiones del Estado latinoamericano en la consolidación democrática y globalización.

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (68-69): 137-153, diciembre 2015 137

lenguaje con el cual nos aproximamos a su estudio es otro.

Si las cosas son como afirmo, entonces, tras la manera de abordar hoy el tema del Estado, reconocemos en nuestras sociedades un gran avance democrático, una mayor tolerancia y capacidad de acuerdo entre los actores de la vida política, como un efectivo retroceso de las fuerzas que ayer sostuvieron el autoritarismo y el miedo. Como dije, eso no quiere decir que no existan hoy muchos problemas en la construcción de las instituciones democráticas y que en el Estado no nos enfrentemos a serios problemas que cuestionan su lugar como espacio u orden político que asegura la soberanía de la nación, monopoliza el ejercicio legítimo de la fuerza y asegura las reglas que definen y mantienen el orden social (PNUD, 2004). Lo que afirmo son dos cosas: los problemas de hoy son los de una sociedad democrática llena de vacíos, los problemas de ayer son los de una sociedad autoritaria no democrática. Entre ambas existe un puente de problemas que aún se mantienen, de herencias históricas y culturales que condicionan el manejo de los problemas de hoy, pero en cualquier caso, visto en un plano histórico, la actual situación está forzada al menos al pluralismo político.

En lo que sigue trataré de discutir algunos de los problemas que aquejan a las formaciones estatales latinoamericanas en el contexto de los llamados procesos de conso-

lidación democrática. Apelaré, como es comprensible, a los casos que mejor conozco, donde sobresale el dominicano.

### **El agotamiento del Estado Populista**

Persisten muchos mitos en torno al agotamiento del llamado *Estado Populista*. El primero y más relevante es el concepto mismo de *Estado Nacional-Popular*, el cual designa un pacto o alianza de clases que establecía un marco institucional y un esquema de relaciones Estado-Sociedad a partir del cual se pautó un estilo de desarrollo, orientado a la industrialización y el mercado nacional, sostenido por la clase media, las burocracias estatales, un emergente empresariado ligado a la industria y la élite obrera del proceso de industrialización por sustitución de exportaciones. Esta alianza, entre otras cosas, definía así un potencial movilizador de los grupos populares urbanos, con una estrategia populista y clientelista, aun cuando el campesinado en general no participaba de los beneficios de este proceso.

De nuevo aquí hay que ser cautelosos, pues el llamado *Estado Nacional-Popular* si algún sentido tuvo fue en el Cono Sur, sobre todo en los principales países que hoy se integran en el Mercado Común del Sur, MERCOSUR, (Brasil, Argentina). Pero esta no fue la pauta en el Uruguay enclavado entre las experiencias brasileñas y argentinas. En

México la industrialización estuvo en manos de un Partido-Estado que hegemonizó al movimiento obrero e integró al campesinado en una gran alianza corporativa. En Centroamérica y en el Caribe la industrialización fue muy tardía y no logró avanzar en el camino de la producción de bienes de capital, ni tampoco alcanzó un dominio del mercado interior como sí lo hizo en Brasil y en buena medida en Argentina. Por lo demás, en Centroamérica y el Caribe nunca hubo un gran pacto nacional popular que movilizara al movimiento obrero. Allí el crecimiento industrial se hizo en muchos sentidos apoyado en esquemas autoritarios, como son los casos de Guatemala y República Dominicana, y aunque hubo una vía democrática no oligárquica encarnada en Costa Rica, las clases populares en general nunca fueron movilizadas en un esfuerzo nacional como sí ocurrió en el Cono Sur, sobre todo en Argentina.

Por eso es quizás más adecuado discutir los esfuerzos por la industrialización y la inserción en el sistema internacional por la vía del fortalecimiento de los mercados nacionales y los modelos de apoyo político y tipos de estado a los que se articularon. Para los casos centroamericanos y caribeños podríamos distinguir una vía dictatorial y/o autoritaria y una democrática y/o popular. En el caso dominicano, por ejemplo, la alianza que apoyó la industrialización en sus orígenes en un primer momento se estableció entre la burocracia de estado, el ejército y el campesinado, para evo-

lucionar luego a la incorporación del sector popular urbano y abandonar el compromiso campesino. En el caso costarricense el esfuerzo fue igualmente estatal, pero con gran apoyo de la clase media y de los productores rurales, aunque este es quizás en el Gran Caribe el único caso de una ruta democrática. En estos casos la vía hacia la industrialización no contó con el apoyo oligárquico. En el primero porque el proyecto trujillista se erigió enfrentándose a la oligarquía, en el segundo sencillamente porque nunca existió una clase terrateniente. En cambio, en El Salvador la clase terrateniente sí resistió el esfuerzo industrializador en un primer momento, como de alguna forma también en Guatemala. En estos dos países el dominio terrateniente del Estado definió un marco político y social autoritario y excluyente que incubó en ambos casos la prolongada lucha armada.

Como se sabe, la crisis de los años ochenta definió el momento crítico a partir del cual, sobre todo en el Cono Sur, hizo crisis el *Estado Nacional-Popular*. De suyo esta crisis no solo liquidó la vía de desarrollo por la ruta del crecimiento industrial interno, sino que de alguna forma inició la disolución de una modalidad de *Estado Empresarial Intervencionista*, pero al igual que en la modalidad estatal-nacional este proceso debe verse en sus variantes regionales.

En algún momento entre finales de los setenta e inicios de los

noventa el *Estado Nacional Popular* se agotó. ¿Qué significa esto? Indica esencialmente que el tipo de articulaciones entre los actores políticos en que se sostenía la relación Estado-Sociedad produjo resquebrajaduras de una naturaleza tal que se hizo imposible sostener las metas que habían definido precisamente esas articulaciones. De esta forma, la crisis de los ochenta condujo al empobrecimiento de importantes sectores medios, quebró el ritmo sostenido del crecimiento, eliminó la tradicional protección clientelista a la élite obrera y agotó la capacidad de financiación del sector industrial por la vía de las exportaciones tradicionales.

Si aceptamos esto, debemos también admitir que el agotamiento del "pacto populista" se produce por la conjunción de varios elementos, que no tienen por qué coincidir en el tiempo y que, por tanto, establecen causalidades distintas en el agrietamiento final de dicho acuerdo político/clasista, abriéndose rutas distintas según los contextos históricos estatal-nacionales. En primer lugar, debemos reconocer un determinante externo definido por dos factores: los cambios en la dinámica del mercado mundial y el reordenamiento del sistema internacional, factores que redujeron la capacidad competitiva del sector exportador tradicional. En segundo lugar, a lo referido debemos agregar la incapacidad estructural del modelo de crecimiento hacia adentro de resolver su contradicción fundacional: expandir el mercado sin una gran incorporación de los acto-

res populares, en un marco de creciente complejidad social. En el marco de la crisis de los años ochenta estos elementos estructurales se articularon con un marco político en proceso de cambio que asumió diversas vías: la del conflicto militar abierto (Centroamérica), la de la ruptura política del Estado con sus bases sociales de clase media, obreras o campesinas (Argentina y Brasil). Ya en medio de la crisis, en los años de la llamada *Década Perdida*, fue emergiendo tímidamente un nuevo empresariado vinculado a un nuevo sector externo conectado a la economía de servicios que se abría paso a escala global. Por otro lado, producto de la crisis misma la propia clase media se hizo muy heterogénea con un sector de altos ingresos, con gran influencia social y política y un sector empobrecido. A todo esto se unió el reordenamiento de los actores del sistema internacional que la globalización venía imponiendo.

Si todo esto fue así, el agotamiento del pacto populista fue un producto cruzado del crecimiento hacia adentro de base exportadora, pero orientado nacionalmente hacia el desarrollo de un sector industrial, y en parte fue el resultado de las presiones externas que imponía la nueva situación, tanto en términos de las nuevas fuerzas del mercado, como de la rearticulación política que ello traía consigo. Cabe discutir entonces si el agotamiento político del modelo se produjo porque los actores en que descansaba ya no tenían capacidad de continuar sosteniéndolo, o porque la escena económica

internacional presionó para ello. Tiendo a creer que el quiebre se debió a una conjunción de ambas cosas, pero lo importante es que lo dicho trae a la discusión un grave problema de cultura política y orden institucional, de cuyo entendimiento es que puede inteligirse las consecuencias de la crisis del crecimiento hacia adentro: las políticas de ajuste.

De todos modos, el agotamiento del llamado *Estado Populista* queda, si se quiere, enmarañado en medio de la crisis de los ochenta en su dimensión internacional, con las especificidades subregionales que conocemos. Lo importante es que dicha crisis condujo a un proceso de fragmentación social que tuvo efectos devastadores en los actores sociales relevantes del propio pacto:

1. Las clases medias se empobrecieron.
2. El mundo del trabajo se hizo más vulnerable, tras el agotamiento de la política de asistencia social o bienestar en su modalidad clientelista.
3. Se afirmó una dinámica que autores como Castells (1997) han definido como de individualismo económico, que pro-

dujo la ruptura de la tradicional alianza de la clase media con los sectores populares.

4. La población en general se empobreció.
5. De alguna manera todo esto condujo a la articulación de un discurso de orden ideológico individualista y conservador en lo político, en un formato mediático.

### **El estado latinoamericano en la globalización**

Es muy cierto que, tras los llamados procesos de globalización, el Estado perdió capacidad o poder de intervención en el mercado. Más aún, se produjo una significativa distancia entre Estado y Mercado. Ciertamente, esto no quiere decir que hoy hayan desaparecido los lazos reguladores del Estado sobre el mercado, lo que sí se ha producido es una creciente autonomización del segundo respecto al primero y un debilitamiento significativo de los vínculos ordenadores del primero sobre el segundo.<sup>2</sup>

Sin embargo, la manera como regionalmente e históricamente se ha producido esa creciente autonomía del mercado asume diferencias significativas según volteemos la cabeza hacia países como Brasil en el Cono Sur, la región centroamericana, el Caribe o México. Y en cada

---

2. Hay una amplia literatura sobre los cambios en las relaciones Estado-Mercado en América Latina. Al respecto véase a título indicativo el libro coordinado por A. Pzeworsky (1998). Sobre el impacto de los ajustes de los años noventa en la democracia dominicana debe verse a Lozano (2004) y a Harthlyn (2008).

caso ello tiene que ver con la dimensión socio-histórica que ha definido esa separación. Olvidar eso nos conduce a una lectura ingenua de los procesos de liberalización económica, apertura de mercado y democratización política en el Estado y la sociedad. Volveremos sobre esto más adelante.

Esa autonomía del mercado tiene que ver con las políticas de liberalización y apertura de los años noventa, pero también es el producto mismo de la nueva lógica de inserción de la región en el nuevo escenario de la globalización.<sup>3</sup>

Hoy día es un lugar común reconocer que si alguna dimensión realmente global tiene la economía mundial es la financiera, que de hecho le permite al capital financiero internacional, a la banca propiamente tal, actuar en tiempo real en una dimensión global. Como se sabe, esa capacidad en gran medida la aporta entre otros factores la revolución informática y las nuevas capacidades de la telemática. Otros dominios de la economía, aunque no se ajustan cabalmente a la definición de economía global que propone Castells (1997) de algún modo también se ajustan a la nueva realidad. Por ejemplo, la fragmentación de la producción manufacturera a escala global en cadenas sectoriales de

producción, articuladas en torno a una matriz, opera en gran medida con la misma racionalidad. Esta nueva realidad tecnológica y económica quita objetivamente poder al Estado como ente ordenador de la vida económica. En el caso del capital financiero global esto se debe a que el mismo escapa al poder de intervención de los bancos centrales y mecanismos reguladores del Estado-nación (Stiglitz, 2006) en muchas de sus operaciones de bolsa, decisiones de inversión, transferencias de capitales y recursos líquidos; en el caso de las cadenas de producción industrial esto es el producto de la racionalidad de las transnacionales que dominan esta actividad, las que asumen una lógica independiente de los Estados nacionales donde se asientan ya que estos no tienen poder interventor (Castells, 1998).

Hay una nueva lógica de inversión desterritorializada, pero articulada globalmente -la fábrica mundial de la que se hablaba hace algunos años- que dota de gran autonomía al capital transnacional en sus estrategias de movilidad de capitales y lógicas de inversión productiva. No es que aquí el Estado no intervenga, sino que, claramente, ante esta realidad global, su poder de intervención es sustancialmente menor y por ello su capacidad reguladora del mercado se reduce. Y es aquí donde debemos reconocer que en esta nueva realidad global la regulación del mercado no puede ya continuar viéndose como producto exclusivo del rol del Estado, pues en ello directamente intervienen ahora

---

3. En una perspectiva histórica el libro de Bulmer Thomas (1998) presenta un panorama esclarecedor. En torno al proceso de ajuste y apertura en sus pormenores en casos nacionales el panorama presenta una literatura muy dispersa.

las fuerzas económicas de la globalización: desde los organismos internacionales, tras lo que fue el hoy fenecido Consenso de Washington, hasta la dinámica del capital financiero internacional. Todos estos elementos actúan en la dirección de fortalecer y en los hechos imponer, lógicas globales, tanto de mercados, como de estrategias y políticas de regulación y controles monetarios y fiscales nacionales (Castells, 1997 y 1998; Stiglitz, 2003).

Otro tanto ocurre con las fronteras territoriales, cuyo control y dominio se ha hecho cada vez más trans-estatal, reflejando la existencia de una agenda distinta de seguridad regional que redefine y achica el control soberano del territorio por parte del Estado. Esto adquiere rostros distintos según se trate del norte de México, la frontera dominico-haitiana, la selva amazónica y la convergencia de varias fronteras en dicho territorio, o el manejo de los mares cercanos a las rutas por donde transita la droga que se desplaza a los Estados Unidos (Tulchin et al., 2006). Es así que la reconocida presencia del delito internacional en varios ámbitos (tráfico de drogas, contrabando de armas, tráfico y trata de niños y mujeres, movimiento ilegal de migrantes) y el manejo de problemas medioambientales que afectan a territorios y regiones de países limítrofes, obligan a establecer un manejo distinto del concepto de seguridad, donde el otrora poder soberano del Estado está forzado a cohabitar con modelos geopolíticos y geoeconómicos en torno a nociones

como seguridad compartida, seguridad regional, que en el fondo lo que establecen es que la noción de seguridad no cabe hoy en los límites que impone la soberanía estatal, en el modelo de Westfalia (Held, 1997). Pero el uso mismo del territorio, donde se reconocía un dominio soberano del Estado, se encuentra hoy abierto o vulnerado a decisiones de inversión o movilidad de recursos económicos, desde el mercado mundial, o desde otros Estados, que obligan a los Estados hacia donde se orientan estos recursos a asumir un manejo "flexible" o laxo de su legitimidad de control del territorio. Por ejemplo, las llamadas zonas francas de exportación, crean una nueva realidad en el manejo del territorio por parte del Estado y en muchos ámbitos le obliga a compartir en su manejo su soberanía sobre el territorio con otros actores económicos. El desarrollo de poderes locales transnacionalmente orientados, como son los casos de las inversiones en sus comunidades de origen por parte de asociaciones de emigrantes de esas comunidades que residen en el exterior, condiciona y en muchos casos determinan decisiones de inversión que limitan el dominio directo de espacios territoriales específicos por parte del poder central en los Estados-naciones (Portes, Guarnizo y Landolt, 2003).

Asumiendo la realidad descrita anteriormente, Castells (1998) sostiene la hipótesis de que el Estado, al ver reducido su poder de intervención en el mercado, cercenarse su dominio soberano del territorio y en

general verse reducido su poder y capacidad económica y política de ordenamiento en la sociedad, tiende a buscar en el ámbito internacional parte del poder que ha perdido en el ámbito nacional. Castells argumenta que es esto lo que en muchos sentidos explica los esfuerzos regionales de los Estados latinoamericanos por sostener acuerdos de libre comercio entre sí y sobre todo con los Estados Unidos. Con ello los Estados no buscan únicamente ampliar las esferas del mercado, sino también homogeneizarlos, pero yo me atrevería a agregar: y a hegemonizarlos en las condiciones de la globalización.

4. Sobre la naturaleza e implicaciones políticas de las lógicas impositivas que se sostienen en la tributación indirecta vía el mercado y no directa vía las rentas, tras las políticas de ajuste en los noventa, véase el texto de Guzmán et. al. (2011) sobre los procesos de cambio institucional en el sistema de tributación dominicano desde los noventa.
5. Salvo situaciones de clara afirmación institucional de los acuerdos de clase que sostuvieron los pactos populistas en el pasado, como fueron los casos de México, Brasil y Argentina, o los procesos de transición democrática con clara afirmación institucional como Chile y el propio México, no hay en Latinoamérica las capacidades institucionales como para hacer descansar en la base impositiva las políticas sociales, empleando la vía clásica europea de la distribución de rentas y la capacidad del Estado de fortalecer sus ingresos en los impuestos a las rentas y no al consumo. Independientemente del discurso neoliberal que ve en esta situación la vía adecuada para fortalecer las rentas del Estado, me parece claro que lo que esto traduce es una debilidad del consumidor y en el plano más general de las clases trabajadoras y los propios estratos medios de menores ingresos.

Aplicando el argumento anterior a la escena latinoamericana podría sostenerse que los llamados Tratados de Libre Comercio, TLC, suscritos por México, Centroamérica/República Dominicana y otros países de la región latinoamericana con los Estados Unidos, afirman la idea de renegociación del Estado latinoamericano de su poder soberano mermado con su entorno regional, pero en dos direcciones: la de definir un campo de relaciones subordinadas con el *hegemón* económico -los Estados Unidos- al tiempo que recompone sus lazos y relaciones con los actores internos, sobre todo el empresariado y los sindicatos. Esa estrategia repercute, a su vez, sobre las lógicas generadoras de los recursos fiscales, pasando así de un modelo sostenido en el aporte de los sectores exportadores e importadores dinámicos (por medio de impuestos a las exportaciones y tasas aduanales a las importaciones) a otro cargado sobre el impuesto al valor agregado en la cadena de relaciones de intercambio interno.<sup>4</sup> En el primer esquema los recursos del Estado se negocian directamente entre el Estado y los sectores vinculados al sector externo, en el segundo penalizan directamente a los consumidores locales, lo que tiene claras consecuencias en la hegemonía estatal y en las articulaciones y alianzas de clase que la sostienen.<sup>5</sup>

Sin entrar a desarrollar este espinoso punto, me parece claro que esta estrategia, si bien dota de una mayor capacidad regional a los es-

tados, mina su soberanía económica e introduce sesgos en los productores locales según el potencial de dominio que del mercado tenga su producción. En el largo plazo muy posiblemente el resultado será que muchos de los productores locales más débiles saldrán del mercado y el resto se vea forzado a definir un nuevo marco de alianzas con el capital transnacional. Lo que aquí deseo destacar; sin embargo, es el enorme poder que esta dinámica brinda a la nueva burocracia de Estado, que en la práctica se está construyendo en nuestros países en estrecha alianza con las agencias internacionales como el Fondo Monetario Internacional, FMI, y el Banco Mundial, BM, (Stiglitz, 2003). Paradójicamente, por esta vía los Estados latinoamericanos están fortaleciendo un marco burocrático-institucional estable, con gran poder autónomo del sistema de partidos, pero extremadamente dependientes de las agencias internacionales reguladoras de la economía internacional y de la inversión extranjera.<sup>6</sup>

6. Esta tendencia genera a su vez nuevas tensiones. Por ejemplo, agudiza los conflictos entre grupos burocráticos estatales y de hecho, dado el sesgo delegativo de la democracia latinoamericana, tiende a fortalecer a los grupos políticos inmediatamente cercanos al Poder Ejecutivo, lo que no solo plantea problemas al sistema de partidos sino que introduce fricciones en la burocracia política de los partidos gobernantes.
7. No olvidemos que la globalización ha puesto en escena un tipo de actor internacional que en países como Haití decide incluso la orientación de las políticas públicas, ya que proporciona importantes recursos, me refiero a las Organizacio-

Con esta operación, el Estado tendería a abandonar lo que en el pasado fue su compromiso con una “lógica del bienestar” aún en su expresión clientelar-populista, quebrándose de ese modo las bases del pacto nacional popular que sostuvo el patrón de desarrollo orientado hacia el fortalecimiento del mercado interno.

Más allá de cualquier otra consecuencia y en una amplia perspectiva regional, me parece claro que el llamado proceso de apertura en los noventa no solo cambió la matriz de inserción al mercado mundial por parte de la región, sino que “transnacionalizó” sus espacios políticos y en muchos sentidos sociales, como por ejemplo en el Caribe o el Norte de México. En lo relativo al primer aspecto político esto ha tenido claras consecuencias en la articulación institucional del Estado latinoamericano, donde las burocracias de Estado han adquirido un poder negociador significativo, pues es inicialmente en este ámbito que el poder transnacional de las instituciones ordenadoras del sistema mundial (Organización Mundial del Comercio, OMC, FMI, BM) traba sus articulaciones con los Estados nacionales, lo que confiere a estas burocracias de estado un gran poder decisonal frente al sistema político nacional y al propio empresariado.<sup>7</sup>

nes No Gubernamentales, ONGS, internacionales y entidades de cooperación privadas que controlan gran parte de la ayuda internacional que pasa por la sociedad civil.

### **Las políticas de ajuste y el reordenamiento del Estado**

Lo primero que debemos considerar es que las políticas de ajustes produjeron un profundo reordenamiento de las relaciones entre Estado y mercado. Algunos dicen ruptura, prefiero decir reordenamiento, puesto que en ningún momento los ajustes pretendieron “eliminar” la relación entre economía y política, sino más bien crear la distancia necesaria entre ambos para autonomizar el mercado de las reales presiones del sistema internacional, como de actores internos contestatarios y del dirigismo del Estado. Ello no hace desaparecer el lazo, más bien lo reorienta, en el sentido de asignar al Estado las funciones de sostenimiento institucional que aseguraría la autonomía del mercado, expresándose esto en varios niveles: la flexibilización de los mercados laborales, la reducción de la burocracia de Estado y la dimensión del costo de su gestión, el reordenamiento de los andamiajes institucionales de la política económica, etc.

Todo esto trajo consigo un inédito predominio en las decisiones del “factor” mercado que repercutió en la acción política misma del Estado y en la clase política. En lo inmediato eso otorgó al empresariado una amplia capacidad de autonomía respecto al aparato burocrático de Estado y del sistema político. Asimismo, se produjo un reordenamiento institucional de base trans-estatal

apoyado en instituciones como el FMI, el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, y el BM que, como afirmé, pasaron a pautar el núcleo central de la agenda de la reforma económica, los esquemas de política fiscal, las estrategias de estabilidad de la moneda y las lógicas de reinserción de la región en la economía mundial. El tercer aspecto de este proceso que deseo destacar es la reconocida hegemonía que adquirió el capital financiero, específicamente bancario, en el reordenamiento institucional de las economías latinoamericanas, pautando en muchos aspectos su articulación y dinámica: las estrategias fiscales y presupuestarias, las lógicas reguladoras de las tasas de cambio, los acuerdos regionales de libre comercio y, en general, la desregulación económica (Bulmer Thomas, 1998).

Tras los ajustes, no solo se produjo la ruptura final del pacto populista, se afirmó también la desaparición de las instituciones y capacidades que mínimamente pautaban la política de bienestar y asistencialismo social, como también la desregulación económica rompió el pacto laboral, flexibilizando los mercados de trabajo, sumiendo en la economía informal al grueso de la mano de obra urbana (Tokman y O'Donnell, 1999), debilitando la capacidad negociadora de los sindicatos y en general haciendo más vulnerable el mundo del trabajo a las improntas del mercado, con su secuela de exclusiones y desigualdades.

### **Cambios en la estructura social y reordenamiento político de las sociedades latinoamericanas**

Es claro que las corrientes de la globalización, al desterritorializar las plantas industriales en todo el espacio global, pueden reducir importantes costos sociales, tras una racionalidad internacional intrafirmas, que pasa por encima de la racionalidad estatal-nacional. Esto agrieta naturalmente las posibilidades de sostenimiento de una política laboral y ciudadana de bienestar. Pero, mientras en el mundo desarrollado esta lógica de la flexibilización dio pie al aumento de la productividad, no destruyó la política de bienestar, aunque la misma también se encuentre en crisis. En cambio, en los países latinoamericanos en vía de desarrollo, esto condujo a la crisis del clientelismo asistencialista (Lustig, 2010).

Veamos un poco más de cerca las consecuencias de esta ruptura de la política del bienestar. Lo primero que se evidencia es que, tras los llamados ajustes de los noventa, los niveles de pobreza se han afirmado en la región, paralelo a la desprotección laboral y la informalización de los mercados de trabajo. Adonde quiero dirigirme es; sin embargo, a la discusión de la dimensión política de esta realidad.

El primer elemento significativo de tipo político que debe destacarse al respecto es la clara ruptura

entre clase media y grupos populares. Si en el pasado fue precisamente la alianza entre estos sectores lo que dio bases de legitimidad a la estrategia estatal de expansión hacia adentro, vía la industrialización, hoy la base política de la apertura se presenta difusa: un sector de alta clase media, con gran influencia mediática, altos niveles de consumo y, en general, poder e influencia en las esferas de dirección del Estado, le apoya y hace de ese apoyo un arma importante de su fortalecimiento como sector social. Dichos sectores medios de altos ingresos son altamente dependientes de la burocracia de Estado, ahora altamente condicionada en sus niveles tecno-profesionales por la burocracia internacional que controla las lógicas de ordenamiento del capitalismo global, como también depende del poder de la nueva economía de servicios que ha potenciado la terciarización y el propio proceso de apertura. En los sectores medios hay; sin embargo, un segmento no tan afortunado que aun medra en torno al empleo de baja calificación generado en el sector público, se vincula al sector informal en la producción de servicios o se encuentra vinculado a la economía de servicios dinámica de alta complejidad tecnológica (comunicaciones) y concentración de capitales (turismo), pero en los niveles ocupacionales de menor requerimiento de calificaciones.

En el mundo tradicional del trabajo reina otra situación, pues la flexibilización de las relaciones laborales ha conducido a la desregula-

ción y el quiebre del momento corporativo, con lo que el sindicalismo tradicional o militante ha perdido su fuerza, salvo en países como México, Argentina y sobre todo Brasil. A esto se une el hecho de que más de la mitad de los trabajadores urbanos operan en un marco de relaciones laborales informales que desprotege al trabajador y como se dijo lo deja sin poder de mediación directa frente al Estado y al propio empresariado. En este escenario, la fuerza o capacidad de acción colectiva de los trabajadores no se revela en el espacio laboral, sino en la condición de consumidores y en su calidad de electores, pero estas son condiciones de su vida ciudadana que no validan por sí solas una acción colectiva. Faltaría aquí una expresión organizada, un momento colectivo que así lo expresara. En esas condiciones el conflicto laboral no desaparece, pero se esfuma en el espacio que las relaciones de mercado han tomado en las lógicas de articulación y cohesiones sociales. Se pasa así del momento de la subjetividad laboral al de la mercantil, sin existir una mediación política que permita gene-

rar un poder de interpelación efectivo al Estado.

La capacidad de contestación del mundo del trabajo a las condiciones que impone el nuevo marco de relaciones laborales se escabulle y conecta a otras identidades no laborales como son las propias del consumidor, del habitante o poblador urbano. Pero lo mismo ocurre con otras identidades que se fortalecen en la globalización.<sup>8</sup> Con esta situación es clara la fragilidad del proceso de creación de legitimidad que el Estado requiere para poder operar frente a la sociedad como un agente que asegure no solo el orden político y social sino la protección al ciudadano. A lo que se une el hecho del abandono del proyecto estatal-nacional por parte de la élite empresarial emergente y del propio Estado, el cual pasa a concentrar sus energías en la búsqueda de su propio espacio en el nuevo orden global, en aspectos como la búsqueda de mercados, la cooperación internacional, los financiamientos y préstamos internacionales, las nuevas inversiones extranjeras, etc.

De esta forma, la desestructuración de las bases corporativas del viejo pacto estatal nacional popular da paso a un complejo proceso de fragmentación social, individualización consumista, precariedad laboral, y clientelización de la política, que deben crear espacio para un nuevo esquema de legitimación del orden político, fundando así las bases de un orden neopopulista que da pie a crisis periódicas de la legiti-

---

8. La fragmentación de las identidades más allá del momento estatal/nacional en principio debe forzar a la búsqueda de nuevas formas de articulación de las mismas, donde el espacio nacional ya no puede contener lo que sería específico de la nueva era: la determinación de la globalización en su dispersión identitaria, tras la planetarización de flujos de información, contactos y articulación de redes virtuales y fenómenos como el transnacionalismo (Touraine, 2009; Portes, Guarnizo y Landolt, 2003)

dad democrática (Nohlen, 1995, Cavarozzi, 2002).

### **Los partidos y el Estado más allá de los ajustes**

Es aquí donde deben entrar los actores políticos que por excelencia median las relaciones entre Estado y sociedad, nos referimos a los partidos políticos. Los sistemas de partidos hoy se ven forzados a moverse en un nuevo marco societal que redimensiona los tradicionales lazos entre política y sociedad, dando paso a una nueva lógica de legitimación política y formas de movilización social (Cavarozzi y Medina, 2002).

Lo primero que deseo destacar es la cuestión del financiamiento de los partidos. Aquí convergen tres orientaciones o fuentes de recursos. La primera asigna al Estado un papel central en la asignación de recursos a los partidos, lo que dota de un gran poder negociador a las burocracias de estado y gobiernos, pero también a las élites políticas que operan en la esfera congresional que asigna finalmente las partidas. Lo segundo es que la globalización ha potenciado el poder de influencia de actores no estatales que operan en la esfera del delito (narcotraficantes, lavadores de dinero, etc.) y que movilizan recursos hacia los partidos. Esta es una fuente de ingobernabilidad que ha ido fortaleciéndose en muchos países de la cuenca del Caribe. Y finalmente recursos trans-

nacionales que proceden de fundaciones de los grandes partidos de occidente y que apoyan a las internacionales, a lo que se suman los recursos que proceden de las diásporas migratorias que han obligado a una transnacionalización política en la esfera misma de las acciones de masas de los partidos.

En segundo lugar debe destacarse que en esta nueva situación de la política mundial los espacios mediáticos han pasado a desempeñar un lugar estratégico, no solo en la formación de opinión pública, sino también en el ejercicio mismo de la práctica de los partidos de cara a la formación de lealtades, difusión de mensajes, articulación de redes y desarrollo de capacidades de articulación con grupos y sectores sociales. El segundo aspecto que debe destacarse es el cambio de horizontes de las luchas sociales y políticas. Aquí destaca el cambio de las luchas populares y laborales en materia salarial y corporativa, por luchas más orientadas al mercado en los espacios del consumo, pero sobre todo a luchas en torno a la producción de nuevas subjetividades políticas en torno a complejos y diversas problemáticas como la igualdad de género, derechos de tercera generación, como los ambientales y los culturales, en una palabra la construcción de nuevos sujetos en el sentido que Touraine asigna al concepto (2009).

Consecuentemente con el papel que ha asumido la cultura mediática en la global, los medios de co-

municación se convierten no solo en el espacio creador de opinión pública *par excellence* sino también en mecanismo generador de legitimidades políticas, lo que hace muy precaria la estabilidad de la legitimidad como proceso de relaciones entre aparatos políticos y ciudadanía, fundado en un discurso movilizador de opiniones y votos y articulador de lealtades (Menéndez, 2002).

El segundo aspecto es que pese a la fragilidad institucional que observamos en el Estado tras las políticas de ajuste, no solo se han hecho más inestables las lealtades, sino que la propia construcción de ciudadanía encuentra un doble obstáculo para afirmarse como el vehículo a partir del cual la democracia podrá consolidarse en la región. Y nos referimos al hecho de que la ciudadanía para afirmarse en el terreno social en la articulación de derechos y capacidades en ese plano (seguridad social, educación, salud) no cuenta con una interlocución política (partidos) que haga suyo este proyecto asumiendo un compromiso estable. El segundo obstáculo es el hecho constatado de que el mundo del trabajo ha perdido capacidad de interpelación y por ello no representa un recurso efectivo para la articulación del momento ciudadano como propuesta social ante el Estado, como ya se dijo. En este sentido, es solo el empresariado como actor autónomo el que ha conservado esa capacidad de interpelación efectiva ante el Estado, pero de hecho lo hace en una perspectiva corporativa.

En este espacio, resulta una tarea compleja la afirmación de la ciudadanía como estrategia de plena afirmación de la sociedad democrática. Para el ciudadano, ante las incapacidades del Estado de asumir los compromisos que demanda esta tarea, para los partidos por su fragilidad y clientilización y para el propio Estado ante la nueva agenda global que se le impone, pero sobre todo ante su efectiva incapacidad de arbitraje social en la nueva economía global en que se ve envuelto.

Se impone, pues, la pregunta: ¿es gobernable la democracia con ciudadanías precarias, Estados débiles y partidos clientilizados? Es claro que la respuesta es negativa, pero es en las condiciones de esa negatividad que debemos organizar la búsqueda de una respuesta y no en su simple rechazo discursivo. Esto nos conduce a la búsqueda de un modelo de reinserción exitosa de las economías latinoamericanas a escala internacional que asegure bienestar, pero también las capacidades tecnológicas que lo hagan sostenible.

El empresariado tendrá que aprender que la competitividad perversa de los bajos salarios y mercados laborales informales, a la larga no conduce a la sostenibilidad del crecimiento económico; sobre todo tendrá que entender que la competitividad en este nuevo marco global, ya no es la de simples empresas, sino la de proyectos político-sociales responsables que obliguen a la concertación de compromisos razona-

blemente estables entre Estados, ciudadanos, partidos y empresarios, como bases elementales de la sostenibilidad de la inserción exitosa en el mercado y la ciudadanía democrática.

Esto debería conducir la mirada política del Estado a la búsqueda de ese compromiso, de ese acuerdo nacional de nuevo tipo, en el reconocimiento de que solo el fortalecimiento de una clara voluntad estatal, de un sistema de partidos institucionalizado y de una ciudadanía con capacidades efectivas de interpelación y demandas, se producirán las condiciones necesarias para la vida democrática efectiva y la equidad social consecuente, vale decir, de la comunidad de ciudadanos libres.

## Bibliografía

Aspiazu, Daniel (compilador) (1999): *la desregulación de los mercados. Paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.

Campero, Guillermo y Alberto Cuevas (editores) (1991): *El sindicalismo latinoamericano en los noventa. Volumen I: Sindicatos y transición democrática*, CLACSO/Planeta, Santiago de Chile.

Cavarozzi, Marcelo, Medina, Juan aval (compiladores) (2003): *El*

*asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, Homo Sapiens Ediciones, Buenos Aires.

Coppedge, Michael (1994): "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina", en: *Síntesis*, No. 22: *Consolidación democrática, gobernabilidad y transformación socio-económica en América Latina*, Madrid.

Balletbo, Anna (editora) (1994): *La consolidación democrática en América Latina*, Hacer Editorial, Barcelona.

Banco Mundial (1997): *Informe sobre el desarrollo mundial 1997: el Estado en un mundo en transformación*, Washington D.C.

Bulmer-Thomas, Víctor (compilador) (1997): *El nuevo modelo económico en América Latina. Su efecto en la distribución del ingreso y la pobreza*, Fondo de Cultura Económica, México.

Castells, Manuel (1997): *La era de la información, Vol. 1: La sociedad red*, Alianza Editorial, Madrid.

\_\_\_\_\_ (1998): *La era de la información, Vol. 2: El poder de la identidad*, Alianza Editorial, Madrid.

\_\_\_\_\_ (1998b): *La era de la información, Vol. 3:*

- Fin de milenio*, Alianza Editorial, Madrid.
- Guzmán, Rolando, Manuel Agosin, Magdalena Lizardo y Rafael Capellán (2011). *Cuatro Décadas de Políticas de Desarrollo Productivo en República Dominicana*. Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Tecnológico de Santo Domingo. En imprenta.
- Held, David (1997): *La democracia y el orden global*, Paidós, Buenos Aires.
- Klaren, Peter F. (1970): *Formación de las haciendas azucareras y orígenes del APRA*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- Lander, Edgar (1996): *La democracia en las ciencias sociales latinoamericanas contemporáneas*, Universidad Central de Venezuela-Biblioteca Nacional, Caracas.
- Lesgart, Cecilia (2003): *Usos de la transición a la democracia*, Homo Sapiens Ediciones, Buenos Aires.
- Lozano, Wilfredo (editor) (1998): *Cambio político en el Caribe. Escenarios de la postguerra fría*, Nueva Sociedad, Caracas.
- \_\_\_\_\_ (2004): *Después de los caudillos*, FLACSO-Librería La Trinitaria, Santo Domingo.
- Maravall, José María (1995): *Los resultados de la democracia*, Alianza Editorial, Madrid.
- Menendez, Amparo (2002): *La conquista del voto*, Quito.
- Nelson, Joan (1994): *Crisis económica y políticas de ajuste*, Grupo Editorial Norma, Bogotá.
- Nohlen, Dieter (compilador) (1995): *Democracia y neocrítica en América Latina*, Vervuert - Iberoamérica, Madrid.
- O'Donnell, Guillermo y Schmitter, P. (editores) (1988): *Transiciones*.
- Oslak, Oscar (1982): *La formación del Estado argentino*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires.
- Perelli, Carmen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (1995): *Partidos y clase política en América Latina en los 90*, IIDH-CAPEL, San José, Costa Rica.
- Portes, Alejandro, Luis Guarnizo y Patricia Landolt (coordinadores) (2003): *La globalización desde abajo, transnacionalismo inmigrante y desarrollo. La experiencia de Estados Unidos y América Latina*, FLACSO Sede México, Miguel A. Porrúa Editores, México.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004): *La democracia en América La-*

- tina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Buenos Aires.
- Przeworski, Adam et. al. (1998): *Democracia sustentable*, Paidós, Buenos Aires.
- Stiglitz, Joseph E. (2003): *Los felices noventa. La semilla de la destrucción*, Taurus, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_. (2006): *Cómo hacer que funcione la globalización*, Taurus, Buenos Aires.
- Tokman, Víctor E. y Guillermo O'Donnell (1999): *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*, Paidós, Buenos Aires.
- Touraine, Alain (2009): *La mirada social. Un marco de pensamiento distinto para el siglo XXI*, Paidós, Buenos Aires.
- Tulchin, Joseph S., Raúl Benítez y Rut Diamint (editores) (2006): *El rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Prometeo, Buenos Aires ◇