

Por un nuevo desarrollo en América Latina

Para sacar a América Latina de la crisis hace falta no sólo trazar planes de futuro sino análisis de pasado. Ha ido aumentando en los últimos decenios la dependencia de América Latina de los países ricos. Y se ha pretendido aplicar allí, sin más, modelos vigentes en el capitalismo primermundista. El autor, colaborador de la revista *Etudes* (París), observa síntomas de reactivación latinoamericana y apunta algunos caminos del desarrollo deseado y necesario para aquel continente.

Raúl Bernal Meza *

LOS índices de la economía latinoamericana en los años 80, el famoso «decenio perdido», son bien conocidos. Recordemos que traducen una fuerte caída, tanto de la producción como del empleo. Por lo menos el dinamismo de los años 60 y 70 se evaporó... La mayoría de los países han sufrido una inflación muy elevada e incluso hiperinflación, factor de evidente deterioro del nivel de vida. La tasa de inflación se ha disparado hasta el 20.000 por 100 en Argentina de

* Consultor de la ONU. Director del Centro de Estudios sobre Relaciones Internacionales de América Latina (CERIAL). Mendoza (Argentina).

marzo de 1989 a marzo de 1990, 12.400 durante un período semejante en Perú, 6.600 por 100 en Brasil de agosto de 1989 a agosto de 1990. Se ha llegado a una cierta estabilización sólo después de esta época de tasas récord de inflación.

Al final de los años ochenta, otra vez habían vuelto los niveles de pobreza de los años sesenta. La economía latinoamericana se había estancado. Su participación en el comercio mundial había comenzado a bajar, de 7,7 por 100 a 5,6 por 100 entre 1960 y 1980, y a final de los años ochenta no era más que del 3,5 por 100. Después todavía ha bajado más. Simultáneamente el aumento de la deuda externa ha sido espectacular. De 1970 a 1980 se había multiplicado ya por 10, pasando de 22 a 230.000 millones de dólares. En 1981 subió a 318.000 millones, en 1985 a 373.000 millones, en 1988 a 420.000 millones, en 1990 a 423.000 millones. El servicio de esta deuda durante el decenio de los años ochenta ha representado el 39 por 100 de las facturas de exportación de bienes y servicios. En consecuencia la mayoría de los países han tenido que aplicar unos planes muy exigentes de ajuste y de estabilización, que entrañaban una fuerte caída del empleo. Sólo Chile pudo en 1990 reducir su índice de paro urbano. En Méjico la tasa de paro permanece estable. En todos los demás sitios, sigue aumentando.

Con todo esto, incluso la deuda externa y sus consecuencias no son sino la punta del iceberg. Nos parece que el problema de fondo es en realidad la crisis de todo el conjunto del modelo de desarrollo. Este artículo tiene como objeto analizar esta crisis. Algunos síntomas de mejoría que se manifiestan actualmente aquí o allá no parecen lo suficientemente vigorosos —incluso en el propio Chile— como para que el tratamiento de la problemática que expondremos aquí pueda resultar ya inútil.

El modelo vigoroso de la postguerra

EL modelo que ha dado resultados tan notables en los decenios precedentes era un modelo de intervencionismo estatal, instaurado allí medio siglo antes. Ha logrado una fuerte acumulación de capital. El producto de toda América Latina en su conjunto se ha visto multiplicado por cinco en treinta años. Se han alcanzado progresos notables en el ámbito de la salud pública, de la educación, de las condi-

ciones de vida. El Estado era el «motor» tanto del desarrollo económico como del desarrollo social y cultural.

Esto fue posible gracias a una especie de «pacto de sumisión» tipo Hobbes, en favor de un Estado autoritario, corporatista, burocrático, paternalista, que en definitiva presidía la constitución de una sociedad. Un fuerte aparato institucional reforzaba el carácter autoritario de este Estado lo cual no ha contribuido ciertamente a la expansión de la democracia. Lo que hay de sociedad civil ha nacido y se ha desarrollado a la sombra y abrigo de este Estado. La sociedad civil no jugaba por sí misma un papel importante en la determinación de las estrategias de desarrollo.

Hacia la crisis

¿QUÉ ha pasado después? Poco a poco se ha implantado un capitalismo, de naturaleza periférica, dependiente del «centro» —los países ricos desarrollados— con una fuerte tendencia a imitar los esquemas de consumo de las sociedades industriales y con un nivel elevado de gastos suntuarios en los sectores dominantes. Esto ha contribuido a frenar o incluso anular la acumulación de capital.

Esta evolución ha sido posibilitada por la heterogeneidad social: en la situación actual todavía resulta fácil a las capas superiores apropiarse de la mayor parte de los frutos del desarrollo. Pero así las economías latinoamericanas se fueron haciendo cada vez más vulnerables en sus grandes relaciones con el resto del mundo, al estar expuestas a los cambios estructurales que tenían lugar en los países «centrales».

Desde entonces el modelo tradicional no ha tenido ni el dinamismo ni la fuerza que le permitiesen conducir de forma autónoma la transformación económica. Esta iba siendo orientada cada vez más a partir del «centro», lejos de los países de América Latina. El «centro» nos obligaba a algunos ajustes para poder hacer frente a las consecuencias de cambios ocurridos en las economías más avanzadas. Esto entrañaba, periódicamente, unas ciertas crisis en los países periféricos: nuestros países.

El modelo tradicional todavía ha resistido un cierto tiempo. El sector de las empresas públicas permitía atenuar los conflictos sociales. Equilibraba las demandas entre un capitalismo poco eficaz y una población con hambre de empleo y de seguridad social. Cada vez más funcionaba con una finalidad simplemente política, sin una racionalidad propiamente

económica. Al menos aseguraba la incorporación de amplios sectores a la vida de trabajo y les garantizaba un acceso al consumo. Desempeñaba así un papel de reductor de pobreza. La pobreza, estadísticamente registrada, no afectaba en 1980 sino al 33 por 100 de la población. Se trataba de una variante subdesarrollada del Estado-providencia, que actuaba en un sistema político poco representativo, pero que jugaba un papel «socializador». Y la experiencia, al parecer, hace ver que ninguna estrategia de modernización y desarrollo es practicable a largo plazo sin un grado suficiente de integración social, una cierta dosis de redistribución: sin que de esa manera un gran número de categorías sociales entren de manera efectiva en la modernización, accedan al mercado de trabajo y participen en el sistema de consumo.

La crisis estalló el día en que se invirtió la tendencia a la reducción de la pobreza. Entre 1960 y 1980, la tasa de pobreza —la proporción de personas en estado de pobreza— había bajado: del 50 por 100 al 33 por 100 de la población. Después de 1980, por el contrario, esta proporción ha recuperado una marcha ascendente: 39 por 100 en 1985, 43 por 100 en 1990. El sistema no llegaba a absorber los efectos de la imitación de modelos de consumo del «centro», inducidos por el desarrollo del capitalismo periférico: no realizaba aquella indispensable integración social, la necesaria justicia distributiva. Sufría las consecuencias de unos ajustes exigidos por la nueva economía bajo la influencia de los centros capitalistas.

Hacia el año 2000

SEGÚN la CEPAL, por primera vez en cuatro años el producto por habitante ha experimentado en 1991 una pequeña mejoría. Este mismo año, y por primera vez en diez años, se ha producido una transferencia neta de recursos financieros hacia nuestros países, ha aumentado la capacidad de importación y la mayoría de los países han logrado, o están a punto de conseguir de nuevo, una cierta estabilidad.

Algunos, como Chile y Méjico, han entrado, después del ajuste, en una etapa de expansión. Otros todavía se debaten entre un crecimiento débil y una clara recesión bajo el efecto de los programas de ajuste. Estos programas incluyen en todas partes el mismo conjunto de medidas: desa-

rollo de las exportaciones, reducción de los gastos públicos, limitación estricta de la expansión monetaria, más amplia libertad de precios, privatización de las empresas públicas. De todas formas, como se constata desde la mitad de los años ochenta, en la mayoría de los países los ajustes no dejan de acentuar un agravamiento de las desigualdades. Se ha logrado una cierta estabilidad pero al precio de una precariedad creciente del empleo y de una disminución de los gastos sociales, al mismo tiempo que una restricción del margen de maniobra de nuestros países en las negociaciones con el exterior en materia de política económica y monetaria. Chile constituye la única excepción a esta tendencia: el presidente Aylwin ha podido adoptar una perspectiva más keynesiana con el anuncio en 1992 de grandes obras públicas hasta una suma de dos mil quinientos millones de dólares.

La política neoliberal a ultranza llevada a cabo en la mayoría de los países latinoamericanos pretende ser pragmática y técnica y, después de «la muerte de las ideologías», aspira a ser «el único camino posible»... En este sentido, Argentina y Venezuela constituyen sin duda los casos extremos: allí «expertos» tecnócratas creen poder descuidar el coste social de su política y se imaginan un nuevo período de fuerte crecimiento basado en la exportación de productos alimenticios y de hidrocarburos. Estos son precisamente los dos países que han conocido violentas sacudidas, el saqueo de supermercados en Argentina, y las tentativas de golpe de Estado en Venezuela, en el curso de los años 1991-1992.

¿Qué hacer?

EN estas condiciones, ¿qué se puede proponer? Y, en primer lugar, en cuanto al papel del Estado. Teniendo en cuenta la importancia que siempre ha jugado el Estado para asegurar la acumulación del capital necesario para el desarrollo, en nuestros países de hecho no hay una verdadera esperanza de progreso social y económico con la destrucción del Estado, como parece ser la meta de algunos. Lo que se impone es su modernización para que vuelva a ser una base capaz de reconducir los procesos de cambio.

Segundo punto importante. En una época de revolución tecnológica y difusión de conocimientos nuevos en el dominio de la producción, no hay modernización posible del Estado sin una vigorosa creatividad y un

potente desarrollo de la investigación. Una y otro no son posibles sino en un ambiente de libertad y de estimulación intelectual.

Como tercer punto, nada de todo esto es posible sin una profunda transformación de las relaciones sociales y de la sociedad civil, es decir, la modificación de una estructura social todavía muy marcada por la preponderancia oligárquica de ciertas capas sociales, contrarias a un capitalismo avanzado. Evocar esta última condición, decisiva, puede parecer utópico. La modificación está bien lejos en no pocos casos. Sin embargo hay que preguntarse si no existen ya algunos indicios que sirven de detonantes de una transformación.

Obstáculos

ACTUALMENTE las políticas de ajuste estructural, tanto en el plan social como en los planos económicos y políticos, hacen crecer el paro, la marginalidad y la exclusión. Ha disminuido en un 4,8 por 100 el índice de rentas de los trabajadores en el PIB. La disminución del número de empleos ha hecho pasar a sectores enteros de actividad a la «economía informal» y a la marginalidad, la cual va acompañada por un notorio empobrecimiento, la proletarianización de no pocos miembros de las clases medias y el tránsito de personas de la pobreza a la miseria. Los sectores informales de la economía afectan actualmente a un 43 por 100 de la población.

La economía informal —¿hará falta subrayarlo?— está hecha de estrategias de supervivencia que no sustituyen un trabajo regular. Traduce de hecho una exclusión del sistema y entraña una degradación de las condiciones de vida. Afecta a los componentes morales de la sociedad: toda ética tiende así a corromperse; los valores en que la comunidad política y la democracia se apoyan no subsisten sino con dificultad. En todo esto no se trata realmente de una verdadera reconstitución de la sociedad civil. Las políticas de ajuste obedecen a una lógica de empresas privadas, determinadas por completo por el mercado y poco sensibles a la función social de la economía: en tanto que no se salga de esta lógica, no se puede esperar que la sociedad civil se reconstituya.

Por otra parte la democracia, de carácter todavía muy «formal», mantiene aún la persistencia de formas de organización social tradicional. El sistema de los partidos políticos no pocas veces es reciente, como en

Ecuador, Bolivia, Brasil, Paraguay, América Central (se exceptúa Costa Rica). En los países de más larga tradición, como Chile, Uruguay, Argentina, los partidos se encuentran en una verdadera encrucijada: no han sido capaces de canalizar las demandas de la población. Reflejan mal los intereses presentes en la sociedad civil. Se han adaptado de forma insuficiente a los procesos de urbanización y de industrialización rápidos de los años anteriores.

El sindicalismo está muy lejos de haber frenado la acentuación de desigualdades e injusticias sociales. Tanto más cuanto que la corrupción ha alcanzado niveles sin precedente, mientras que crecía la pobreza. Los escándalos que han estallado en países tan distintos como Argentina, Venezuela, Colombia, han contribuido a minar la confianza de la población en la democracia. Afectan sobre todo a los grandes partidos, pilares del sistema político, lo mismo que a los altos directivos de la industria privada, los sindicatos y el ejército.

Chispazos de resocialización

A pesar de todo esto, ¿existen algunos intentos de revitalización de la sociedad civil? Teniendo en cuenta el cuadro de conjunto, no pueden ser sino muy tímidos. Nos parece que se manifiestan, sobre todo, en diversos fenómenos sociales, consecuencia de los procesos de urbanización y de industrialización. Aparecen nuevos agentes. En una sumaria enumeración se puede mencionar las *juntas de vecinos*, las comunidades de base, toda clase de organizaciones de mujeres, de profesionales, de jóvenes. Y otros agentes que van cobrando importancia en los diversos niveles municipal, provincial, regional. En muchos casos, estas personas o grupos apenas alcanzan representación en el seno del sistema político actual. No por ello tienen un papel menos decisivo. Se va tejiendo entre ellos un tejido social nuevo.

Faltan todavía canales de participación, pero se constata ya el florecimiento de verdaderos «movimientos sociales independientes» al lado de las redes tradicionales de los partidos o los sindicatos. Estos nuevos agentes descubren que pueden influir en las decisiones políticas defendiendo su empleo o los intereses locales y regionales, sacudidos con mucha facilidad por los planes de ajuste. En Argentina, en octubre de 1990, dos gobernadores de provincia, elegidos por sufragio universal, se han visto

obligados a presentar la dimisión como consecuencia de violentas represiones: gente pobre se levantaba contra el retraso en el pago de las pensiones y los salarios de los funcionarios públicos.

En otros sitios la población se ha levantado en masa contra la impunidad, al parecer garantizada, a ciertos crímenes cobijados bajo la sombra protectora del poder local, así como impresionantes «marchas de silencio» que tuvieron lugar en la muy conservadora provincia de Cajamarca (Argentina) contra una dinastía de gobernadores, acusados de asfixiar la investigación política y judicial de una muerte, no suficientemente explicada, de una estudiante de bachillerato. Lo mismo que los pensionistas argentinos, víctimas de la forma como se ha realizado el ajuste económico, se han significado con actos clamorosos de protesta, la ocupación de una de las plazas más importantes de Buenos Aires (frente al célebre Teatro Colón) e incluso la instalación en esta plaza, en mayo-junio pasado, de un campamento improvisado.

Todo ello manifiesta la existencia de una sociedad civil que rechaza cada vez más su marginación y permite esperar una renovación política: el paso de una democracia simple o formalmente representativa a una democracia más participativa y, por ello, el reemplazamiento progresivo del Estado «paternalista» por otro, más moderno, que pueda, sobre el cimiento de una sociedad civil activa y organizada, constituir el regulador y el mediador, capaz de realizar aquellas intervenciones que nuestros países necesitan.

Creemos que se puede alentar la esperanza de una reavivación de la creatividad intelectual, comprendidas también las ciencias sociales. Estas últimas se encuentran en crisis en América Latina —«crisis de paradigmas», proclaman algunos— cuando de hecho este continente conoció, durante toda una época, un notable desarrollo de la investigación social, aunque fuese a través de formulaciones no ortodoxas del marxismo. Pero no faltan los espíritus bien formados que deberían ser capaces de descubrir los instrumentos teóricos y conceptuales necesarios para afrontar los nuevos desafíos.

Las exigencias son claras

NO hay que dejarse engañar por ilusiones. La palabra crisis se ha utilizado aquí con toda razón. América Latina

ha conocido momentos difíciles que han sido superados, pero la crisis actual se distingue por sus dimensiones y su profundidad. Y vivimos en una sociedad agarrotada aún por esquemas antiguos. En estas condiciones no resulta nada fácil una modernización del Estado. Para terminar recordemos algunas necesidades tal y como las vemos.

La transformación industrial y financiera de los años setenta y ochenta en el plano mundial ha supuesto —a diferencia de oleadas precedentes— una neta diferenciación económica, social y estructural entre las sociedades industrializadas del Norte y las sociedades en desarrollo del Sur—. Y América Latina, de entre todos los continentes del tercer mundo, ha sido sin duda alguna el más afectado por este proceso, a juzgar por las transferencias de recursos hacia los grandes centros financieros en razón del servicio de la deuda exterior. Con vistas a afrontar una crisis tan profunda y reinsertar nuestros países, de forma dinámica, en la economía internacional, hacen falta Estados capaces de jugar un papel intervencionista y un papel mediador. Sólo la intervención de tales Estados puede corregir los efectos negativos en los planos económico y social de las políticas basadas en los mecanismos del mercado; sólo la intervención puede asegurar la indispensable redistribución de las rentas; sólo ella puede proponer los criterios de una coherente reestructuración industrial. El papel mediador del Estado consiste en un equilibrio de los intereses de los diversos grupos sociales con vistas a un desarrollo equitativo.

Pero no hay un Estado moderno sin una sociedad moderna. O, si se quiere, la modernidad política pasa por el funcionamiento de instituciones que permitan a los ciudadanos controlar la actividad del Estado y obligar a los funcionarios a ser responsables. Implica una adecuada representación de todos los sectores sociales, el reforzamiento y la renovación de los partidos, el acceso de nuevas organizaciones sociales y comunitarias a una auténtica representación. Implica también un alto grado de autonomía administrativa para que cada segmento social o territorial (región, provincia, municipalidad) esté dotado de los medios necesarios para la toma de decisiones que le competen. Unas instituciones así permitirían a la sociedad civil proyectarse en el plano político para que esté mejor representada la diversidad de los agentes y de los intereses. Y mediante esto, la sociedad política se encontraría en situación de poder actuar eficazmente con vistas al desarrollo. Hace falta, en primer lugar, que la sociedad civil tome cuerpo: que se desarrollen los intentos, ya perceptibles, de innovación social, que se amplifiquen —sean reconocidos— y que

se tomen otras iniciativas para compensar progresivamente la rigidez de las jerarquías sociales tradicionales.

En América Latina, por otra parte, la situación social y económica constituye sin duda alguna el peligro principal para la democracia recuperada. La democracia no puede ser percibida como un bien por amplios sectores de la población si no asegura el derecho a la vida y a una existencia digna. Si no es así, se llega a sacudidas y a tensiones sociales insostenibles. Ahí está el gran dilema de la modernización conservadora que los apóstoles de la ideología neoliberal no están dispuestos a resolver. En sus programas, verdaderamente queda muy poco sitio para la justicia social (1).

(1) Algunas referencias recientes sobre los problemas económicos y sociales de América Latina:

ALTIMIR, Oscar: «Desarrollo, crisis y equidad», *Revista de la CEPAL*, abril, 1990.

FALETTO, Enzo: «La especificidad del Estado latinoamericano», *Revista de la CEPAL*, agosto, 1989.

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), *Balance preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe en 1990*, Santiago, diciembre, 1990.