

Artículos

Estado, mercado y sociedad civil en América Latina

Luis Armando González

Resumen

Reflexiones sobre el modelo estatal construido a partir de la matriz Estado céntrica. El artículo considera tres aspectos: (a) la descripción esquemática de las funciones del Estado según la matriz Estado céntrica, (b) el análisis de las causas del agotamiento de ese modelo de Estado durante la década de los ochenta y de las rutas o modalidades de ese proceso de agotamiento, y (c) el análisis de las características del nuevo modelo estatal, asociado al predominio irrestricto de la economía de mercado, la apertura externa y la consolidación de la democracia política.

1. Introducción

Durante el período 1930-1980, en los países tempranamente industrializados de América Latina (especialmente en México, Brasil, Argentina y Chile) se conformó lo que algunos teóricos denominan la “matriz Estado céntrica” (MEC)¹. Más allá de las diferencias que se perfilaron entre los diversos casos nacionales, el despliegue de esa matriz implicó que el Estado asumiera nuevas funciones económicas y políticas —respecto de las asumidas durante el período oligárquico (1870-1930)²—, configurándose por ende un nuevo modelo de Estado. En la década de los ochenta, este modelo estatal entró en crisis, dando lugar a una situación de incertidumbre —teórica y política— acerca de la nueva configuración que el Es-

tado habría de adquirir tras el colapso del modelo anterior.

El propósito de estas notas es reflexionar en torno al escenario en el cual se constituye y entra crisis el modelo estatal forjado en el contexto de la matriz Estado céntrica. En este sentido, consideraremos tres aspectos: (a) la descripción esquemática de las funciones del Estado según la matriz mencionada; (b) el análisis de las causas del agotamiento de ese modelo de Estado durante la década de los ochenta y de las rutas o modalidades de ese proceso de agotamiento, y (c) el análisis de las características del nuevo modelo estatal asociado al predominio irrestricto de la economía de mercado, la apertura externa y la consolidación (o avance) de la democracia política.

Hay un eje central en torno al cual gira la matriz Estado céntrica: la articulación entre la política y la economía.

2. Descripción de las funciones del Estado según la matriz Estado céntrica

Según la matriz Estado céntrica, el Estado organizó sus funciones básicas en torno a dos pares de procesos, que permitieron a la matriz en cuestión alcanzar un cierto grado de equilibrio, que en cualquier caso fue un equilibrio inestable (M. Cavarozzi): el primer mecanismo concierne a la relación entre *el mercado y el Estado*, mientras que el segundo tiene que ver con la relación entre *el Estado y la sociedad civil*. En este sentido, estamos ante unas funciones estatales que se decantan hacia la economía y la política.

a) *Las funciones económicas* del Estado según la matriz Estado céntrica —regulación del mercado interno, subsidio al consumo básico, fomento de la producción industrial, control del mercado laboral, control de la inflación, regulación de los flujos de capital, implementación de mecanismos fiscales, etc.— se organizaron a partir de la regulación estatal de la economía, lo cual se tradujo en una diversificación y complejificación de las economías de mercado latinoamericanas. El empuje estatal hizo que la producción para el mercado interno se convirtiera en el núcleo dinámico de la economía. Se trató de una “regulación política de la economía, y más específicamente de los flujos del capital, [lo cual] fue funcional para el crecimiento” (M. Cavarozzi). Por lo tanto, nos encontramos aquí con una complementariedad entre la economía y la política: desde la política —el ámbito estatal— se generan mecanismos de regulación que contribuyen decisivamente a la expansión de los sistemas económico nacionales.

b) *Las funciones políticas* del Estado según la matriz Estado céntrica conciernen, como ya dijimos, a la relación entre el Estado y la sociedad civil. Aquí, el Estado no vuelca sus funciones hacia el fortalecimiento del mercado, sino hacia el control de la participación política y social de los diferentes sectores sociales, sobre todo de los sectores populares. Esto supuso la expansión del es-

pacio de la sociedad civil, así como la emergencia y el fortalecimiento de las organizaciones de los trabajadores urbanos y campesinos. Asimismo, esta expansión de la sociedad civil trajo consigo fenómenos culturales de más amplio alcance como lo fueron la modernización y la secularización de los espacios privados. Sin embargo, políticamente, la función estatal más importante al interior de la matriz Estado céntrica tuvo que ver con el incremento —tutelado por el Estado— de los niveles de participación y con la movilización de la mayoría de los sectores sociales, movilización y participación que se convirtieron, por ello, en procesos políticamente legítimos.

Esta matriz socio-política, señala M. A. Garreton, “estaba asociada en parte al modelo de desarrollo hacia adentro, por un lado, y a lo que se ha llamado el Estado de compromiso, por otro. Ella se basaba también en un consenso sobre el rol interventor del Estado no sólo en la economía, sino también en su papel de organizador social y político... De ahí que el referente principal de acción colectiva fuera el Estado, lo que le daba a la política un papel central en la estructuración de la acción social, cualquiera fuera la forma particular que adquiriera esa política según países y períodos”³.

En resumen, las funciones económicas del Estado al interior de la matriz Estado céntrica se orientan hacia la consolidación y el fortalecimiento de un modelo económico de mercado controlado por las grandes compañías del sector privado, cuyo eje dinámico está centrado en la producción para el mercado interno y la industrialización sustitutiva de las importaciones⁴. Las funciones políticas del Estado según la matriz Estado céntrica tienen que ver con la organización de la política en torno al Estado —que juega el papel de mediador entre los diferentes sectores de la sociedad—, la subordinación de las organizaciones sociales y los partidos políticos a las necesidades estatales y la corporativización de la política. Todo ello en el marco de un “patrón estatista de politización” (M. Cavarozzi)⁵.

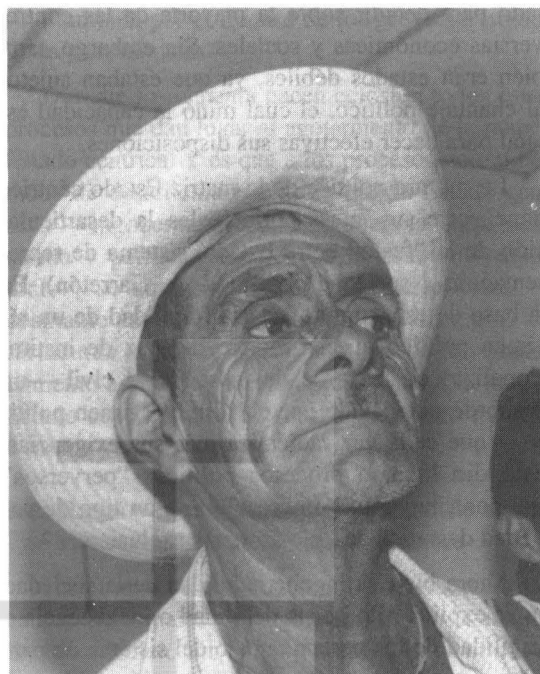
3. Las causas y modalidades del proceso de agotamiento de la matriz Estado céntrica

Las causas del agotamiento de la matriz Estado céntrica son tanto políticas como económicas. Asimismo, ambas se ven influenciadas tanto por factores internos como por factores externos. Por otro lado, las rutas seguidas en ese proceso de agotamiento siguen dos direcciones: los llamados "reequilibrio económico" y "ajuste caótico".

3.1. Agotamiento de la matriz Estado céntrica: causas políticas y económicas

Política y económicamente, la crisis de la matriz Estado céntrica se hace inexorable con el advenimiento de las dictaduras militares, durante los años setenta⁶. Es decir, la crisis de la matriz Estado céntrica como modelo de dominación política y como modelo de acumulación centrado en el Estado muestra signos evidentes de agotamiento mucho antes de los años ochenta. Las dictaduras militares, en efecto, constituyen una respuesta al proceso de desorganización de la matriz Estado céntrica como fórmula política y como modelo económico⁷. Además, en este punto hay que señalar que si bien las dictaduras militares fueron una respuesta a la desorganización de la matriz Estado céntrica, ellas mismas se constituyeron en un factor que contribuyó a agudizar la crisis de esta fórmula política. Porque, efectivamente, las dictaduras pusieron en práctica políticas explícitas de desmantelamiento del marco regulatorio del intervencionismo estatal, proceso que se efectuó desde unos postulados neoliberales asumidos explícitamente⁸. Por otra parte, como apunta Cavarozzi, los análisis en torno al agotamiento de la matriz Estado céntrica privilegian estas políticas explícitas de desmantelamiento, pero no prestan suficiente atención a los aspectos no deliberados de la desarticulación de dicha matriz socio-política que fueron previos y relativamente independientes de aquél⁹.

(a) *Ingovernabilidad*. Como modelo de dominación política, la principal debilidad de la matriz Estado céntrica consistió en la "ingovernabilidad" del sistema, debido a la expansión sistemática de las masas, alimentada por el Estado, es decir, debido a la "debilidad del consenso político", una de cuyas manifestaciones más concretas fue el "incre-



mento de las tasas inflacionarias" (Díaz Alejandro)¹⁰. En este sentido, la movilización popular no fue orientada ni hacia la legitimación de los mecanismos decisorios ni a promover la responsabilidad de los funcionarios públicos (M. Cavarozzi), sino hacia el chantaje político y la presencia disruptiva¹¹.

Esta ingovernabilidad del sistema se vio fortalecida por la debilidad del régimen político a que dio lugar. Es lo que Cavarozzi llama el "patrón de politización estatista". En efecto, el modelo de dominación política en la matriz Estado céntrica gira en torno a la acción política canalizada y organizada en torno al ejecutivo, que se fortalece en su relación con las masas, pero que paralelamente da lugar a un proceso de debilitamiento de los parlamentos que se convierten en apéndices subordinados del poder ejecutivo "o en barricadas desde las cuales los sectores económicos y sociales más privilegiados defendieron sus prerrogativas" (M. Cavarozzi).

Por tanto, no se puede negar que los estados latinoamericanos de la matriz Estado céntrica fueron fuertes, sobre todo por la hiperpolitización de la sociedad y por el poder que concentraba el Es-

tado para decidir sobre la mayoría de las controversias económicas y sociales. Sin embargo, también eran estados débiles, ya que estaban sujetos al chantaje político, el cual minó la capacidad estatal para hacer efectivas sus disposiciones.

La ruptura política de la matriz Estado céntrica tiene entre sus causas principales la desarticulación de la "fusión entre Estado, sistema de representación y sociedad civil" (M. A. Garretón). En la base de esta ruptura está la fragilidad de un régimen político que se mostró incapaz de institucionalizar el desborde de la sociedad civil —un desborde potenciado por el mismo régimen político— que cada vez radicaliza más sus exigencias. Esto dio lugar a procesos políticos "perversos" que contribuyeron a la creación de un tipo de sociedad desarticulada y con vastas exclusiones¹².

Ahora bien, la ingobernabilidad de la sociedad no se explica sólo por la debilidad o inexistencia o fragilidad de los parlamentos o del sistema de partidos. En el proceso de desorganización de la matriz Estado céntrica se hacen presentes factores económicos importantes que muestran su incapacidad para seguir articulando indefinidamente economía y política. Como ha señalado M. A. Garretón, pese a los éxitos incipientes y pese a la modernización que se hicieron bajo el imperio de la matriz Estado céntrica, su crisis era inevitable.

b) *La desarticulación entre la economía y la política.* La desarticulación inminente entre ambas se hizo patente cuando las naciones donde se había implantado la matriz Estado céntrica se mostraron incapaces para seguir vinculando la economía y la política, tal y como hasta entonces lo habían hecho. Esto no quiere decir que esta vinculación no hubiese sido problemática y no hubiese estado marcada por un equilibrio inestable. Sin embargo, a la altura de los años sesenta y setenta, el modelo de acumulación y las exigencias de competitividad y crecimiento sostenido que se derivaban del mismo comenzaron a ser incompatibles con la interferencia estatal y redistribucionista, constitutiva de la matriz Estado céntrica (M. A. Garretón)¹³.

Por otra parte, las aspiraciones democráticas —alimentadas por el mismo Estado—, así como

los proyectos reformistas derivados de ellas, estaban reñidos con las desigualdades y fragmentaciones socio-económicas que el modelo de acumulación suponía. Es así como se fue haciendo evidente la incompatibilidad entre la economía y la política, tal y como estas se habían fusionado en el momento del despegue y consolidación de la matriz Estado céntrica.

La dinámica económica exigía "coherencia y estabilidad de la inversión y la acumulación capitalistas, por lo que era necesario un freno a las tendencias populistas y redistribucionistas"¹⁴. Y, por su lado, la dinámica política exigía que "este esquema de acumulación y de poder social debían ser revertidos y sustituidos si se quería profundizar la democratización. La recomposición y reinserción capitalista, por un lado, y las fórmulas socialistas, por el otro, se transformaron en alternativas polares frente a la matriz clásica, en un proceso de radicalización recíproca"¹⁵.

Estas exigencias encontradas —que se derivan, por un lado, del modelo de acumulación y, por el otro, de la sociedad civil que exige el reemplazo del modelo— hacen ingobernable la sociedad en la matriz Estado céntrica. Y una sociedad ingobernable es una sociedad en crisis. Esto es lo que perciben los militares cuando deciden hacerse cargo del poder estatal y restaurar el orden. Los militares no sólo precipitan la crisis del modelo establecido, sino que pretenden fundar un nuevo modelo social, económico, político y cultural, es decir, una nueva matriz socio-política¹⁶.

Hasta ahora hemos insistido en las causas internas que condujeron a la desorganización de la matriz Estado céntrica: la ingobernabilidad e incapacidad para vincular coherentemente economía y política. Hay, sin embargo, una serie de factores externos que no sólo evidenciaron la debilidad estructural de la matriz Estado céntrica, sino que contribuyeron a su colapso.

La autarquía económica del modelo sustitutivo de importaciones, así como la fórmula política de la matriz Estado céntrica hicieron de este modelo algo inflexible para aprovechar los espacios que se abrieron en el sistema internacional en la década de los setenta (M. Cavarozzi). La sustitución de

las importaciones a cualquier precio llevó a la pérdida de economías de escala, a la creación de posiciones monopolísticas en varias ramas industriales, favoreciendo especialmente a las subsidiarias de las compañías extranjeras, atraídas por los altos niveles de protección, y a la ausencia de incentivos para la expansión de las exportaciones industriales (Fanelli, *et al.*)¹⁷.

Después de la primer alza de los precios del petróleo, y especialmente desde fines de aquella década, la economía mundial experimentó una doble transformación, que no dejó de ser contradictoria. Por una parte, el proceso de globalización de la producción y de las tecnologías, especialmente del sector manufacturero, generó un fenómeno de integración de las industrias y los servicios que no respetó las fronteras nacionales. Aquellas firmas que no están integradas a las nuevas cadenas corren un riesgo creciente de quedar desvinculadas de las redes de intercambio internacional. Por otra parte, la contracción del crédito internacional y la mayor selectividad de los inversores de capital... llevaron a poner un premio especial a la estabilidad monetaria y al equilibrio financiero. Esto ocurrió precisamente en la coyuntura en la que, con la excepción de Colombia y Chile a partir de 1975, las economías latinoamericanas estaban sufriendo el colapso irreversible de los equilibrios precarios que habían sostenido a la matriz Estado céntrica¹⁸.

El orden económico mundial se reestructura a partir de la década de los setenta¹⁹, pero las naciones de la matriz Estado céntrica son incapaces de insertarse en la nueva dinámica de la economía mundial, ya que ni política ni económicamente están preparadas para ello. Asimismo, los cambios en la economía mundial y las exigencias que se derivan de ellos para América Latina plantean la necesidad, desde fuera, de una nueva matriz. Y la nueva matriz que se intentará diseñar tras el colapso de la Estado céntrica estará tanto más influenciada por las necesidades de la globalización de la economía capitalista²⁰ en cuanto que desde América Latina no se tiene prácticamente nada que ofrecer como modelo alternativo. Esto último no sólo por el colapso de la matriz Estado céntrica,

sino también por el fracaso de los proyectos socialistas y comunistas²¹.

Durante los ochenta hacen eclosión todos estos procesos que dan lugar al agotamiento de la matriz Estado céntrica. Y es que a los procesos no deliberados de desarticulación de la matriz Estado céntrica —ingobernabilidad, incoherencia entre economía y política, cambios en la economía mundial—, se sumaron las prácticas explícitas de desmantelamiento del Estado, ejercidas por las dictaduras militares. Estas prácticas de desmantelamiento estatal le pusieron punto final a la matriz Estado céntrica, aunque sin dar pie a otro modelo o matriz²².

3.2. Rutas o modalidades del proceso de agotamiento de la matriz Estado céntrica

Hasta ahora hemos apuntado someramente las causas principales del agotamiento de la matriz Estado céntrica. Sin embargo, esas causas no afectaron de igual modo a los diferentes países y es por ello que se habla de dos rutas o modalidades del proceso de agotamiento de la matriz socio-política establecida. Las dos rutas o modalidades son la del "reequilibrio económico" (Chile, México y Colombia)²³ y la del "ajuste caótico" (Argentina, Ecuador, Perú, Bolivia, Uruguay y Brasil)²⁴.

Como hemos visto, hay un eje central en torno al cual gira la matriz Estado céntrica: la articulación entre la política y la economía. La crisis de esta matriz, por su parte, tiene que ver esencialmente con la desarticulación de estas dos dimensiones. Siguiendo a Garretón, vimos que esta desarticulación se decanta en dos direcciones: por un lado, las exigencias y los costos sociales que plantea el modelo de acumulación y, por el otro, las exigencias de democratización cada vez más radicales que plantea la sociedad civil, sobre todo los sectores populares. Esta desarticulación entre democracia (política) y economía se agudiza hacia los años sesenta y setenta. Con todo, es una tensión no resuelta que acompaña a la matriz Estado céntrica prácticamente desde su fundación, tras el agotamiento del Estado oligárquico.

A esta tensión se ven enfrentadas directamente las naciones latinoamericanas desde la década de

los años cuarenta. Y justamente, la solución que emerge de este desafío las pone en las dos rutas que antes hemos indicado, es decir, la del reequilibrio económico y la del ajuste caótico, rutas que encuentran su conformación definitiva hacia los años ochenta. Ciertamente, en ambos casos el desafío se enfrenta vinculando la economía con la política, pero los resultados obtenidos en uno y otro ámbito no dependen sólo de los énfasis puestos, sino de la cultura y de la institucionalidad políticas, así como de los logros económicos alcanzados hasta entonces por cada una de las naciones²⁵.

En los países de reequilibrio económico se generan procesos tardíos de democratización (a finales de los ochenta)²⁶, procesos más "ordenados" de desarticulación social y política y procesos de cambio institucional que no suponen la desorganización del Estado; mientras que en los países de ajuste caótico —que no alcanzan el reequilibrio económico— hay procesos de democratización temprana (a principios y mediados de los ochenta) y procesos de ruptura institucional que conducen a la desorganización del Estado²⁷.

Al parecer, el autoritarismo estatal, allí donde se logró consolidar férreamente (como en México y Chile), fue más capaz de efectuar reformas económicas importantes para enfrentar la crisis con relativo éxito. En estos casos, parecería que la ausencia de mecanismos de participación democráticos —la ausencia de un proceso de democratización— fue un factor que contribuyó al relanzamiento económico. Por otra parte, en los países de ajuste caótico, es decir, en los países incapaces de lograr un relanzamiento de sus economías, tenemos la vigencia de mecanismos de participación democrática (procesos de democratización en marcha) que impiden o al menos dificultan la implementación de un programa económico que permita paliar la crisis. Aquí parecería que la democratización se convirtió en un obstáculo para el relanzamiento económico.

Y es que el relativo éxito alcanzado por Chile

y México sólo se puede explicar si se toma en cuenta la continuidad (o regeneración) de los mecanismos estatales relativamente fuertes, la reestructuración no subordinada totalmente a las restricciones derivadas del ajuste y la capacidad del Estado para redefinir sus roles permitiéndole co-dirigir con cierta eficacia la reestructuración (en sociedad con los empresarios)²⁸.

Llegar a la conformación de las dos rutas señaladas supuso una serie de procesos políticos y económicos previos. Los antecedentes de estas rutas se encuentran en las reformas ortodoxas anti-estatistas y en el desarrollismo estatista tardío. Las primeras reformas provinieron de las dictaduras militares emergentes (Argentina, Chile y Uruguay), las cuales se propusieron no sólo la liquidación política (y física) de la izquierda —y de sus presuntos aliados—, sino también la erradicación del intervencionismo estatal y de los comportamientos vinculados a él (M. Cavarozzi).

Es decir, las dictaduras militares aplicaron mano dura a todo lo que tuviera que ver con el socialismo o con el intervencionismo estatal. Sin embargo, los militares terminaron fortaleciendo lo que pretendían debilitar: "se exacerbó la centralidad del Estado y de los órganos del poder ejecutivo" (M. Cavarozzi). El desarrollismo estatista tardío provino de los regímenes autoritarios (México y Brasil) que implementaron estrategias políticas más moderadas e incluso de signo incluyente. Los gobiernos de estos países actuaron en contra de los incipientes signos de agotamiento de la matriz Estado céntrica (M. Cavarozzi).

Por consiguiente, tanto los regímenes militares como los regímenes autoritarios (desarrollistas) actuaron con intenciones diferentes durante la segunda mitad de los setenta. Pese a ello, sin embargo, unos y otros recurrieron a un mecanismo clásico de la matriz Estado céntrica para promover sus objetivos: apelaron a los préstamos externos baratos (M. Cavarozzi). Asimismo, coincidieron en otro elemento: la formulación endógena de los programas socio económicos implementados al

Los militares no sólo precipitan la crisis del modelo establecido, sino que pretenden fundar un nuevo modelo social, económico, político y cultural.

menos hasta fines de los setenta.

En los ochenta, el financiamiento barato se disipó cuando la recesión mundial se agudizó hacia 1981. Con la crisis de la deuda, "una nueva era quedó inaugurada en América Latina a partir de 1982" (M. Cavarozzi). No sólo aparece la inexorable tarea de encarar el ajuste, sino que los programas diseñados para implementarlo se inspiran cada vez más en sugerencias externas.

La crisis de la deuda hizo que los cinco países experimentaran períodos de turbulencia con severos desequilibrios macroeconómicos y serias amenazas a la estabilidad de los regímenes políticos (M. Cavarozzi). En los cuatro casos sudamericanos, la conmoción sufrida por los regímenes autoritarios coincidió con la postulación verosímil de modelos políticos alternativos de corte democrático. De aquí que en Brasil, Argentina, Chile y Uruguay, "el reemplazo de la forma de régimen se transformó en uno de los desenlaces posibles de la crisis de ese principio de década; y por consiguiente, el tema se instaló inmediatamente en la agenda de los principales actores políticos y sociales" (M. Cavarozzi)²⁹. Por su parte, en México "no emergió una oposición democrática que se postulara creíblemente al poder. En parte debido a ello, y en parte como resultado de la fortaleza del régimen, la probabilidad de que los efectos de la crisis hicieran salir de cauce los procesos políticos resultó mucho más reducida que en los casos sudamericanos" (M. Cavarozzi)³⁰.

En este sentido, la crisis de 1982 es clave para entender cómo las sociedades latinoamericanas terminaron asumiendo la ruta del reequilibrio económico o la ruta del ajuste caótico. Pero no se puede entender a cabalidad y más a fondo la elección de una u otra de las rutas sin tener en cuenta las alternativas diseñadas (o abandonadas) tanto por los reformistas ortodoxos anti-estadistas como por los desarrollistas tardíos. Agotada la matriz Estado céntrica, los países más avanzados en la transición democrática terminaron haciendo suya la segunda ruta, mientras que los más atrasados en dicha transición terminaron apropiándose de la primera.

4. Perspectivas: hacia la fundación de un nuevo modelo estatal

Como coinciden en señalar autores como M. A. Garretón o M. Cavarozzi, el nuevo modelo estatal que se comienza a perfilar a partir del colapso de la matriz Estado céntrica no es un modelo consolidado ni con unos perfiles políticos y económicos estrictamente definidos. El agotamiento de la matriz Estado céntrica no ha supuesto su reemplazo por una nueva matriz de contornos definidos. En este sentido, se tiene que hablar de una *transición* de un modelo de sociedad y de Estado a otro como un rasgo característico de las dos últimas décadas, es decir, en los ochenta y los noventa. La llamada transición democrática es sólo un aspecto de esta transición más global de una matriz social, política y económica a otra que todavía no alcanza a consolidarse³¹. En ella está emergiendo un nuevo modelo estatal cuyos perfiles se definen en tensión, por un lado, con un modelo de acumulación dominado por la economía de merca-



do y la apertura externa y, por el otro, con la consolidación y el avance de la democracia política³².

4.1. Estado, mercado y sociedad civil

La implementación de un modelo económico neoliberal exige la reducción (o la eliminación) de la participación estatal en importantes rubros de la economía. Sin embargo, paradójicamente, la consolidación de ese nuevo modelo económico parece requerir de la presencia de un Estado fuerte. "Si este elemento está ausente, los círculos viciosos de la desorganización pueden prevalecer, conduciendo a una situación de entropía creciente y de ruptura del orden, y asimismo a la imposibilidad de revertir los fenómenos de marginalidad social y decadencia económica" (M. Cavarozzi)³³.

Es decir, desde la lógica del mercado se exige, por un lado, el desmantelamiento del Estado y, por el otro, la presencia de un Estado fuerte que elimine los riesgos de una desorganización social y económica. Por tanto, se trata de reducir la presencia del Estado en el mercado como agente económico hegemónico, preservando su papel de organizador y regulador del funcionamiento no sólo del orden social, sino también del mismo mercado en áreas claves. Como ha señalado Cavarozzi, la acción estatal posee dos dimensiones en la transición hacia una nueva matriz en la que predomine el mercado, una que tiene que ver con el equilibrio a lograr entre el Estado y el mercado, y la otra que remite a la presencia de un Estado dotado de cierta autonomía que no pierda la capacidad para manejar instrumentos de fijación e implementación de políticas, que se haría necesaria para evitar que las transiciones se descarrilasen en la dirección del ajuste caótico y de la desorganización política (M. Cavarozzi)³⁴.

Asimismo, el predominio del mercado en esta nueva fase exige el abandono del papel de garante de la soberanía que el Estado había venido sustentando desde fases históricas anteriores. La apertura de nuestras economías, al contrario, exige un Estado que se olvide de las fronteras nacionales y facilite la reinserción de las economías nacionales en el nuevo orden económico mundial, caracterizado por la globalización de las economías y por la pe-

netración masiva de capitales en condiciones impuestas por el sistema capitalista internacional.

En este punto es necesario destacar que muchas de las tesis difundidas por la mayoría de los epígonos del neoliberalismo en torno a la desaparición total de la participación estatal en la economía y la política tienen más de ideologización interesada que de aproximación científica a la realidad. Y la ideologización proviene no sólo de ocultar que la viabilidad económica y política de los países latinoamericanos requiere de un Estado consolidado, sino de que los que defienden la abolición de la participación del Estado pretenden ocultar el fuerte estatismo proteccionista que impera en las economías capitalistas avanzadas, sobre todo en lo que se refiere al control de las relaciones internacionales. En este sentido, los que pregonan desde las sociedades capitalistas avanzadas la implantación sin restricción de la lógica del mercado, piensan más en los países de la periferia del sistema que en sus propios países, como si el funcionamiento puro y libre del mercado fuese bueno para unos y no para otros. Y es que como ha señalado Antonio González, "el llamado 'neoliberalismo' es muy poco liberal: se trata más bien de un nacional-liberalismo". Más aún, "el liberalismo predicado contradice la práctica efectiva de los países ricos. Allí donde los dogmas liberales podrían beneficiar a los países pobres, no rige el mercado, sino las prácticas más proteccionistas"³⁵.

4.2. El fortalecimiento del Estado

La transición plantea la necesidad de *reconstituir las relaciones entre Estado y mercado*. En esta reconstitución, el Estado tiene que asumir nuevas funciones directamente vinculadas al fortalecimiento del mercado y a la reinserción de las economías nacionales en el mercado internacional. El Estado asume funciones de regulador no sólo de las inversiones en áreas claves de la economía y del mantenimiento de la infraestructura física, sino como regulador de los efectos sociales que resultan del predominio del mercado. Y estas funciones suponen el fortalecimiento estatal. En efecto, como hemos visto antes, allí donde el Estado se fortaleció (México y Chile), el mercado ha mostrado un cierto éxito relativo durante la transición,

mientras que en las sociedades de Estado débil, el resultado fue un "ajuste caótico". Por consiguiente, la experiencia histórica reciente parecería mostrar que no habría forma de evitar esta segunda vía si no es mediante el fortalecimiento del Estado.

En este sentido, el "éxito económico" en la transición hacia una economía de mercado parecería depender en buena medida del fortalecimiento estatal, aunque no al modo en que el Estado organizaba la economía en la matriz Estado céntrica: el nuevo modelo estatal "interviene" en la economía para garantizar no sus propios fines, sino los fines del mercado de modo tal que éste garantice una asignación óptima de los recursos sin obstáculos insalvables.

4.3. El mercado y la democratización política

Pero el nuevo modelo estatal que se perfila en la transición no sólo redefine sus nuevas funciones de cara a una economía de mercado en auge y a la cual tiene que fortalecer, sino de cara a unos procesos de democratización crecientes que se originan en el seno de la sociedad civil, procesos de democratización que oponen resistencia, por un lado, al fortalecimiento estatal y, por el otro, a las consecuencias sociales que se derivan del programa neoliberal.

En este sentido, el Estado tiene que responder a estas exigencias de democratización que provienen de la sociedad civil. *El nuevo modelo de Estado tiene que redefinirse en sus relaciones no sólo con el mercado, sino en sus relaciones con la sociedad.* Y esto plantea tensiones políticas difíciles al nuevo modelo de Estado en construcción, porque la sociedad, como ya dijimos, exige la construcción de una democracia no sólo política, sino también social: "ello quiere decir: eliminación de la pobreza y otras formas derivadas de exclusión, desigualdad y segmentación sociales; creación de mecanismos de participación de la gente en las decisiones que les afectan; y constitución de sociedades más cohesionadas" (M. A. Garretón).

Y justamente cuando se habla de democracia no sólo política sino también social, aparecen los problemas para la construcción del nuevo Estado. Porque en lo que respecta a la democracia política,

como vimos antes, el "éxito económico" (reequilibrio) se alcanzó (o se ha alcanzado) en aquellas sociedades en las cuales la democratización había obtenido menos logros, mientras que el "fracaso económico" sucedió (o ha sucedido) en sociedades con procesos de democratización más avanzados. Y, al parecer, ambos tipos de procesos no han estado desconectados: una menor democratización facilitó la consolidación de unos estados fuertes y capaces de enfrentar la crisis; una mayor democratización debilitó a los estados que, por consiguiente, fueron incapaces de enfrentar la crisis y desembocaron en el "ajuste caótico". Como apunta Cavarozzi, "la década de las transiciones a la democracia en América del Sur deja un balance sombrío con respecto a como se relacionaron las instituciones democráticas, por un lado, y las reestructuraciones económicas exitosas, por el otro" (M. Cavarozzi)³⁶.

El nuevo modelo estatal no puede obviar las exigencias de la democratización política —el fortalecimiento de los parlamentos y del sistema de partidos— que provienen de la sociedad civil. Tiene que responder a estas exigencias, pero sin descuidar las exigencias que le plantea el mercado, exigencias que se han revelado como contrarias a la profundización democrática. Parece ineludible la búsqueda de una fórmula en la que se vinculen coherentemente el desarrollo económico neoliberal y la democratización política. El problema es cómo alcanzar esa fórmula. Hasta ahora ambos términos se han revelado como mutuamente excluyentes. El desafío que tienen ante sí nuestras sociedades —y no sólo el nuevo modelo estatal— es encontrar una fórmula de equilibrio entre ambos.

4.4. El mercado y la democratización social

Pero no sólo se trata de la tensión entre la economía de mercado y la democracia política, sino de la tensión entre la economía de mercado y la democracia social. Aquí los dilemas que ha de enfrentar el nuevo modelo de Estado son mucho más conflictivos y difíciles de resolver, porque ni los modelos que alcanzaron un reequilibrio económico ni los que alcanzaron un ajuste caótico fueron capaces de resolver los problemas de la pobreza y

**El orden económico mundial se reestructura...
pero las naciones de la matriz Estado céntrica son incapaces de insertarse
en la nueva dinámica de la economía mundial,
ya que ni política ni económicamente están preparadas para ello.**

la igualdad o la equidad y, más aún, en algunos casos los agravaron. "De modo que no puede decirse que los experimentos y las políticas neoliberales hayan solucionado el problema del modelo de desarrollo y reinsertión, y que baste para ello con definir una economía de mercado y abierta" (M. A. Garretón).

No hay que olvidar que el Estado es el responsable de paliar los costos sociales que se derivan de la implementación de los programas neoliberales. Y las exigencias de democracia social van en contra de los costos que supone para la mayoría de la población la implementación de aquellos programas. El Estado tiene que responder a estas exigencias, pero está atado a las exigencias que le plantea la lógica del mercado. Nos parece que esta es la tensión más difícil que habrá de enfrentar el nuevo modelo estatal. Incluso nos atreveríamos a sugerir que, si los programas neoliberales siguen generando las consecuencias sociales producidas hasta el momento, será una tensión irresoluble para el nuevo Estado, es decir, éste será incapaz de conciliar las exigencias de democratización social con los costos sociales crecientes exigidos por los programas neoliberales de ajuste y estabilización.

4.5. Los ejes de la nueva matriz

Para concluir con estas reflexiones, podemos decir que la nueva matriz que se dibuja aparece como una matriz contradictoria que se caracterizará por el fortalecimiento autónomo y por la tensión entre el Estado, el sistema de partidos y la sociedad civil, vinculados institucionalmente por el régimen democrático (M. A. Garretón). El Estado habrá de responder tanto a las exigencias que se derivan del mercado como a las exigencias que se derivan de la sociedad. Ante estas exigencias —y en el marco de un conjunto de tensiones nunca resueltas totalmente— tendrá que ir diseñando y rediseñando sus prácticas. Por tanto, estamos ante el surgimiento de un nuevo modelo estatal y

no ante un Estado ya consolidado.

No nos cabe la menor duda, sin embargo, que la presencia del Estado es necesaria tanto para el afianzamiento de las economías latinoamericanas como para avanzar hacia algún tipo de democracia política y social. De acuerdo con Cavarozzi, pensaríamos en la necesidad de un Estado anclado en una "política de intercambios explícitos", más que "una política anclada en el Estado" (M. Cavarozzi)³⁷. Es decir, se trataría de una "nueva lógica política que reemplace la ya agotada lógica estatista, no por una sociedad desestatizada [...], sino por una lógica política alternativa, que implique la negociación pluralista de los roles del Estado y de los límites de su acción" (M. Cavarozzi)³⁸. A lo mejor, sólo esta vía alternativa ayudará a repensar nuevas soluciones a las alternativas ya exploradas de "más Estado", "más sociedad civil", "más democracia política" o "más mercado" como las únicas alternativas posibles.

Asimismo, esta lógica política alternativa no sólo supone el fortalecimiento de los sistemas políticos y una serie de mutaciones en la cultura política, sino la restitución del valor de los sujetos como actores socio políticos. Porque, en efecto, son éstos los que, en su comportamiento como actores sociales y políticos, "moldean la reestructuración, la reorientan, frenan o impulsan. Ellos intervienen en el sistema político para servir sus posiciones, pautando el funcionamiento del propio sistema político y con ello la calidad del régimen democrático"³⁹.

Notas:

1. M. Cavarozzi, "Beyond Transitions To Democracy in Latin America" (mimeo, 1991); "El cambio de matriz en América Latina en clave socio-política", FLACSO-México, 1992; M. A. Garretón y M. Espinoza, *¿Reforma del Estado o cambio en la matriz socio-política?* Documento de trabajo, FLACSO-Chile. Serie Estudios Sociales, N° 30, 1992.
2. Cfr. T. Halperin Donghi, *Historia contemporánea de*

- América Latina*. México, 1989, pp. 227-580; A. Rouquié, *América Latina. Introducción al extremo occidente*. México, 1987; P. González Casanova (Coord.), *América Latina: historia de medio siglo. 1. América del Sur*. México, 1991; *América Latina: historia de medio siglo. 2. México, Centroamérica y el Caribe*. México, 1993.
3. M. A. Garretón y M. Espinosa, *Ibid.*, pp. 9-10.
 4. Procesos que por lo demás encontraron su formulación y justificación teórica y técnica en las elaboraciones de la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) cuando Raúl Prebisch se hizo cargo de la institución, a partir de 1950. Cfr. F. Zapata, *Ideología y política en América Latina*. México, 1990, pp. 141 y ss.
 5. Cfr. F. H. Cardoso, "Las clases sociales y la crisis de latinoamérica". En A. E. Solari (Comp.), *Poder y desarrollo en América Latina. Estudios sociológicos en homenaje a José Medina Echavarría*. México, 1977, pp. 48-76; H. Jaguaribe, "Implicaciones políticas del desarrollo de latinoamérica", en A. E. Solari, *ibid.*, pp. 191-236.
 6. Para una caracterización de las dictaduras militares, Cfr. G. O'Donnel, *Modernización y autoritarismo*. Barcelona, 1972. También, ver G. O'Donnel, C. Schmitter, L. Whitehead, (Comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Barcelona, 1988; P. González Casanova, *Los militares y la política en América Latina*. México, 1988; A. Rouquié, *El Estado militar en América Latina*. México, 1984.
 7. Cfr. T. Di Tella, *Historia de los partidos políticos en América Latina, siglo XX*. México, 1993 (Cap. V: "Los años sesenta y setenta: de la revolución al intervencionismo militar"), pp. 201-244.
 8. El caso chileno es, en este punto, ejemplar, tal como lo ha mostrado en diversos trabajos M. A. Garretón. Cfr. M. A. Garretón y M. Espinosa, *Ibid.*, pp. 11 y ss.; M. A. Garretón, *Procesos políticos de un régimen autoritario. Dinámicas de institucionalización y oposición en Chile 1973-1980*. Documento de trabajo, Programa FLACSO-Santiago de Chile, diciembre de 1980.
 9. Cfr. M. Cavarozzi, "Beyond Transitions To Democracy in Latin American", (mimeo, 1991).
 10. Cfr. C. F. Díaz Alejandro, *Devaluación de la tasa de cambio en un país semi-industrializado. La experiencia de la Argentina 1955-1961*. Buenos Aires, 1969; *Ensayos sobre la historia económica argentina*. Buenos Aires, 1970.
 11. Cfr. M. Cavarozzi, *Ibid.*; T. Di Tella, *Ibid.*, (Cap. IV: "La aurora de la postguerra: el populismo y sus transformaciones"), pp. 151 y ss.
 12. Cfr. M. A. Garretón, "Política, cultura y sociedad en la transición democrática", *Nueva sociedad*, N° 114, julio-agosto, 1991.
 13. Cfr. P. Vuskovic, "Economía y crisis". En P. Vuskovic et al., *América Latina, hoy*. México, 1990, pp. 19-63; P. González Casanova, "El Estado y la política", *ibid.*, pp. 64-122.
 14. M. A. Garretón, *ibid.*
 15. *Ibid.*
 16. Cfr. M. A. Garretón, *En torno a la discusión de los nuevos regímenes autoritarios en América Latina*. Documento de trabajo, FLACSO Santiago de Chile, septiembre de 1980; *De la seguridad nacional a la nueva institucionalidad. Notas sobre la trayectoria ideológica del nuevo Estado autoritario* (versión preliminar para el XII Congreso Latinoamericano de Sociología, Quito, Ecuador), Santiago, 1977.
 17. Cfr. J. M. Fanelli, R. Frenkel, G. Rosenwurcel, "Growth and Structural Reform in Latin America: Where We Stand", en W. C. Smith, C. H. Acuña, E. A. Gamarra (Eds.), *Latin America Political Economy in The Age of Neoliberal Reform*. Miami, 1994, pp. 101-126.
 18. M. Cavarozzi, "Beyond Transitions To Democracy in Latin America", (mimeo, 1991).
 19. Cfr. F. Calderón, M. R. Dos Santos, "Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis socio-políticas y un corolario de cierre", en J. Barba, J. (Ed.), *Los cambios en el mundo*. San Salvador, 1993, pp. 41-78.
 20. Cfr. D. Held, "Democracia y globalización". *Leviatán. Revista de hechos e ideas*. Verano de 1992, pp. 13-22; N. Lechner, "A la búsqueda de la comunidad perdida. Los retos de la democracia en América Latina", en J. Barba, (Comp.), *La democracia hoy*. San Salvador, 1994, pp. 33-53; Ch. R. Morris, *The Coming Global Boom. How to Benefit Now from Tomorrow's Dynamic World Economy*. New York, 1991; N. Kuttner, *The End of Laissez Faire. National Purpose and The Global Economy after The Cold War*. New York, 1991.
 21. Cfr. Brunner, J. J., "Interrogantes sobre el fin de la renovación socialista". *Leviatán. Revista de hechos e ideas*. Verano 1992, pp. 99-105; Aguilera de Prat, C. R., "Marxismo-leninismo y neomarxismos tras 1945". *Leviatán*. *Ibid.* pp. 107-122; Castañeda, J. C., *La utopía desarmada. Intrigas, dilemas y promesa de la izquierda en América Latina*. México, Joaquín Mortiz, 1993; Paramio, L., *Tras el diluvio. La izquierda ante el fin de siglo*. México, Siglo XXI, 1989
 22. Cfr. M. A. Garretón, "La evolución del régimen militar chileno y los problemas en la transición a la democracia", en G. O'Donnel, Ph. C. Schmitter, L.

- Whitehead, L. (Comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires, 1988, pp. 152 y ss.
- 23 Cfr. M. A. Garretón, *La crisis de la democracia chilena. Distinciones y consideraciones*. Documento de trabajo, FLACSO-Chile, Estudios Políticos N° 12, Santiago, julio de 1991; M. A. Garretón, T. Moulian, *Análisis coyuntural y proceso político. Las fases del conflicto en Chile (1970-1973)*. San José, 1978; M. A. Garretón, "La evolución del régimen militar chileno y los problemas de la transición a la democracia", en G. O'Donnel, Ph. C. Schmitter, L. Whitehead (Comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires, 1988, pp. 147-186; N. Lechner, "El sistema de partidos en Chile: una continuidad problemática", en L. Meyer, J. L. Reyna (Coords.), *Los sistemas políticos en América Latina*. México, 1992, pp. 69-105; K. Middlebrook, "La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México", en G. O'Donnel, Ph. C. Schmitter, L. Whitehead, (Comps.), *ibid.*, pp. 187-
- 224; L. Meyer, J. L. Reyna, "México, el sistema y sus partidos: entre el autoritarismo y la democracia", en L. Meyer, J. L. Reyna (Coords.), *ibid.*, pp. 305-328; F. Leal Buitrago, "Colombia: un bipartidismo en crisis", en L. Meyer, J. L. Reyna, (Coords.), *ibid.*, pp. 237-268.
24. M. Cavarozzi, "Los ciclos políticos en la Argentina desde 1955", en G. O'Donnel, Ph. C. Schmitter, L. Whitehead (Comps.), *ibid.*, pp. 37-78; E. R. Catterberg, "El sistema de partidos políticos y la transición hacia la democracia en Argentina", en L. Meyer, J. L. Reyna (Coords.), *ibid.*, pp. 60-68; L. Verdesoto Custode, "El sistema de partidos políticos y la sociedad civil en Ecuador", en L. Meyer, J. L. Reyna (Coords.), *ibid.*, pp. 127-170; J. Cotler, "Las intervenciones militares y la 'transferencia del poder a los civiles' en Perú", en G. O'Donnel, Ph. C. Schmitter, L. Whitehead (Comps.), *ibid.*, pp. 225-260; E. Ballón, "Estado, sociedad y sistema político peruano", en L. Meyer, J. L. Reyna (Coords.), *ibid.*, pp. 171-196; L. Martins, "La 'liberalización' del gobierno autoritario en Brasil", en G. O'Donnel, Ph. C. Schmitter, L. Whitehead (Comps.), *ibid.*, pp. 113-146; H. Trinade, "Partidos políticos y transición democrática: el populismo y el antipopulismo en la política de Brasil", en L. Meyer, J. L. Reyna, (Coords.), *ibid.*, pp. 23-40; L. Whitehead, "La democratización frustrada de Bolivia, 1977-1980", en G. O'Donnel, Ph. C. Schmitter, L. Whitehead (Comps.), *ibid.*, pp. 79-112; F. Calderón, "Cuestionados por la sociedad: los partidos en Bolivia", en L. Meyer, J. L. Reyna (Coords.), *ibid.*, pp. 197-213; G. De Sierra, "Sistema y partidos políticos en el Uruguay de la crisis", en L. Meyer, J. L. Reyna (Coords.), *ibid.*, pp. 41-59; Ch. G. Gillespie, "La transición uruguaya desde el gobierno tecnocrático-militar colegiado", en G. O'Donnel, Ph. C. Schmitter, L. Whitehead (Comps.), *ibid.*, pp. 261-294.
25. Cfr. M. A. Garretón, "La democratización política en América Latina y la crisis de los paradigmas", *Leviatán. Revista de hechos e ideas*, primavera-verano de 1991, pp. 59-72.
26. Cfr. T. Di Tella, *ibid.*, (Cap. VII: "La redemocratización de los años ochenta y noventa"), pp. 295-335.
27. Cfr. P. González Casanova, "El Estado y la política", *ibid.*
28. Cfr. M. A. Garretón, *Discutir la 'transición'. Estrategias y escenarios de la democratización política chilena*. Documento de trabajo, FLACSO-Chile, Estudios Políticos, N°15, octubre de 1991; J. Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. México, 1993.
29. M. Cavarozzi, "Politics: A Key For The Long Term In South America", *ibid.*, p. 140 y ss.
30. *ibid.*, pp. 135 y ss.
31. M. A. Garretón, *La democracia entre dos épocas. América Latina 1990*. Documento de trabajo, FLACSO-Chile, Serie Estudios Políticos, N° 11, abril de 1991; M. A. Garretón, *¿Reforma del Estado o cambio en la matriz socio-política?* Documento de trabajo, FLCASO-Chile, Serie Estudios Sociales, N° 30, agosto de 1992; *Discutir la 'transición'. Estrategias y escenarios de la democratización política chilena*. Documento de trabajo, FLACSO-Chile, Serie Estudios Políticos, N° 15, octubre de 1991.
32. Cfr. M. A. Garretón, "La democratización política en América Latina y la crisis de los paradigmas", *ibid.*; *La democracia entre dos épocas, ibid.*; J. Valenzuela F., *Crítica del modelo neoliberal. (El FMI y el cambio estructural)*. México, 1991.
33. M. Cavarozzi, "Politics: A Key For The Long Term In South America", *ibid.*
34. M. Cavarozzi, "Politics: A Key For The Long Term In South America", *ibid.*, pp. 127-155.
35. A. González, "Orden mundial y liberación", *Estudios Centroamericanos (ECA)*, 1994, 549, p. 642.
36. M. Cavarozzi, "Politics: A Key For The Long Term In South America", *ibid.*, pp. 140 y ss.
37. Cfr. M. Cavarozzi, "Politics: A Key For The Long Term In South America", *ibid.*, pp. 148 y ss.
38. *ibid.*
39. F. Calderón y M. R. Dos Santos, "Hacia un nuevo orden...", *ibid.*, p. 44.