

---

## políticas sociales

# A América Latina y las crisis

CEPAL-PNUD-BID-FLACSO



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Social

Santiago de Chile, diciembre de 1999

Este documento recoge las intervenciones aportadas por expertos presentes en el Taller “América Latina: ¿en el umbral de una nueva crisis?”, organizado en la sede de la CEPAL, conjuntamente con el PNUD, el BID y la FLACSO-Chile, el 30 de marzo de 1999.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los expositores y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1239-P

ISBN: 92-1-321554-1

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 1999. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.00.II.G.03

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>I. Apertura</b> .....	7
A. Crisis, ajustes e inestabilidades económicas y políticas (José Antonio Ocampo) .....	7
B. Inestabilidad política, pobreza, integración insuficiente y crisis nacionales (José Miguel Insulza) .....	8
<b>II. Estabilidad económica</b> .....	13
A. Crisis: recurrencia e impacto regional limitado (Bárbara Stallings).....	13
B. Crisis y apertura (Guillermo Le Fort).....	15
C. Crisis e insuficiencias de las reformas estructurales (Oscar Muñoz).....	17
D. Especificidad y complejidad regional de la crisis (Mauricio Días David).....	18
E. Crisis y legitimidad de las reformas institucionales (Guillermo Campero y Francisco León).....	19
<b>III. Democratización</b> .....	21
A. Crisis política y calidad de la democracia (Francisco Rojas).....	21
B. Estabilidad y consolidación de la democracia (Raúl Urzúa) .....	22
C. Especificidad de las crisis políticas (Norbert Lechner) .....	24
D. Acción colectiva, génesis y superación de la crisis (Laís Abramo).....	25
D. Márgenes de acción (Francisco Rojas).....	26

F.	Institucionalidad y eficacia de la democracia (Héctor Assael) .....	27
G.	Construcción de la democracia, experiencias virtuosas (Francisco León).....	28
H.	Acción y expectativas colectivas (Oscar Muñoz y Francisco Rojas).....	28
I.	Sociabilidad y participación democrática (Raúl Urzúa).....	29
J.	Debilitamiento y reconstrucción de los actores colectivos (Laís Abramo).....	30
<b>IV.</b>	<b>Integración regional</b> .....	<b>31</b>
A.	El desafío regional de las crisis (Francisco León).....	31
B.	Impactos diferenciales de la globalización (Walter Sánchez).....	32
C.	Información y percepción pública de las crisis y los procesos de cambio (Pilar Armanet).....	34
D.	Revitalización de los actores y dimensión ética y cultural de los cambios (Francisco León).....	36
<b>V.</b>	<b>Síntesis y conclusiones</b> (Francisco León).....	<b>37</b>

---

## Resumen

---

Este trabajo recoge los resultados del taller de reflexión “América Latina: ¿en el umbral de una nueva crisis?” que se realizara, a más de un año del comienzo de la crisis asiática y a meses de la declaración de moratoria en Rusia; después de la elección del Presidente Chávez en Venezuela y en plena crisis de gobernabilidad en algunos países de la región y cuando la discusión sobre las reformas estructurales ampliaba sus horizontes temáticos y geográficos al calor del aumento en espiral de las tasas de desempleo. La oportunidad explica el éxito de la convocatoria y la lluvia de ideas que, previa edición, se presenta al lector.

Organizado en torno a las dimensiones básicas de las crisis actuales, el taller evidencia la conveniencia del abordaje de las mismas en su complejidad y la dificultad de los especialistas para salir de sus fronteras disciplinarias para explorar el terreno común. La fertilidad de haber aceptado el desafío quedó establecida en las coincidencias de las presentaciones, que dieron pie a un intercambio ordenado por guías de análisis como la legitimidad, la privatización de la política, o la emergencia de la sociedad civil en las relaciones internacionales.

Los participantes pudieron revisar los textos de sus presentaciones para precisar el lenguaje a efectos de esta publicación, pero evitando la tentación de elaborar sobre las exposiciones, a objeto de mantener el carácter trunco a la vez que sugerente de las mismas. Los organizadores, al decidir entregar al lector estas reflexiones, están convencidos que las ideas en borrador que emergieron en esa ocasión, serán de utilidad para los actores políticos y analistas de dentro y fuera de la región.



## I. Apertura\*

---

### A. Crisis, ajustes e inestabilidades económicas y políticas

**José Antonio Ocampo**

¿Estamos en el umbral de una nueva crisis? Vale la pena resaltar que el título de este seminario está con interrogante y yo quiero transmitirles dos simples reflexiones sobre esta materia.

En primer lugar, no creo que en términos económicos podamos estar hablando de que estamos en el umbral de una nueva crisis, y quisiera ser muy enfático sobre esa materia. Hay señales de desaceleración muy fuertes en la región en su conjunto y, además, recesión y crisis en algunos países, no puede hablarse de un fenómeno general. Más aún, como simple detalle anotaré que la reacción de los mercados financieros después de la crisis brasileña de enero ha sido mucho más rápida hacia una normalización de lo que fue después de la crisis de Asia y sobre todo de la de Rusia, la que más ha tardado en recuperarse. Incluso, en términos económicos, el problema más amplio de la región es de otra naturaleza: la persistencia de problemas de ajuste a los cambios estructurales que implica la apertura unilateral de las economías, por una parte, y la globalización, por otra, es más un problema de ajuste estructural en ningún sentido de un fenómeno coyuntural que vaya a reflejarse en una crisis persistente.

---

\* Participaron en la sesión de apertura del Taller los señores José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo de la CEPAL y José Miguel Insulza, entonces Ministro de Relaciones Exteriores y actual Ministro Secretario General de la Presidencia de Chile.

En segundo lugar, quisiera presentar algunas reflexiones sobre los sistemas políticos. Lo que observamos en la región es que las instituciones democráticas no logran consolidarse plenamente en muchos países. Colombia, por ejemplo, tiene muchos problemas políticos, de partida el único proceso guerrillero activo y fuerte en toda la región, tema que por lo demás lleva décadas. Pero, al mismo tiempo, tiene una institucionalidad liberal democrática muy fuerte y, de hecho, soluciona la mayoría de sus problemas por esta vía incluso permitiendo un reciclaje político importante, como el que ocurrió el año pasado. Si vamos a hacer un inventario de sistemas partidistas estables o si tomamos cualquier otro indicador de consolidación democrática, en realidad veríamos que hay muy pocos países en América Latina que tengan esa institucionalidad.

También, hay un problema que se observa crecientemente en algunos países y creo que se va a profundizar y generalizar en el futuro, que es la relación entre los Estados nacionales y los niveles regionales o locales. Ese tema que ya ha generado más de un problema tanto político como económico en Brasil, pero también en Colombia, por ejemplo. Va a tender a acentuarse hacia adelante debido a que hay una indefinición, todavía no hay reglas de juego estables en esa materia.

## **B. Inestabilidad política, pobreza, integración insuficiente y crisis nacionales**

**José Miguel Insulza**

Para discutir si estamos en el umbral de una nueva crisis es preciso referirse a la manera precedente de ver la situación regional. Hasta hace un año y medio, el discurso oficial y el de algunos sectores académicos era que, tras una década perdida por la crisis económica, la dictadura política, el atraso social, la fragmentación de la región; a fines de los años ochenta, muchos países habían ingresado a otra situación caracterizada como un período democrático. Esta afirmación general se descomponía en varias otras, de tipo sectorial.

En primer lugar, nunca habían existido en la región más gobiernos electos de los que existen ahora. Se reconocía que faltaba mucho que avanzar todavía en materia de derechos humanos y de institucionalidad, pero se enfatizaba que nunca habíamos tenido tantas democracias. Alguien podría decir, recordando nuestras ideologías de los años sesenta, que se trataba de democracias “formales”. Pero tras el predominio de dictaduras, hemos aprendido a valorar mucho más esta democracia con sus “formalidades”, incluso reconociendo que subsisten en ellas muchos problemas de fondo.

En segundo lugar, a partir de una situación aún precaria desde el punto de vista económico, donde todavía exportábamos muchas materias primas y enfrentábamos graves problemas de desarrollo social, los países habían asumido las reformas que necesitaban tanto para superar el modelo anterior de desarrollo y retomar una senda de crecimiento, como para insertarse adecuadamente en la economía mundial, en un proceso de globalización que no podía ser evitado.

Tercero, tras un período importante de fragmentación regional, heredado probablemente por una tendencia de muchos países a mirar solamente afuera de la región y acentuado por los regímenes militares que habían gobernado, y que tendían a ser antagonicos. América Latina tomó entonces el camino de la integración.

Lo que se plantea hoy, es un cuestionamiento de estos tres elementos. En lo económico, se recurre a menudo a un simple traspaso de responsabilidad: "nos metimos en la economía global, la economía global entró en problemas a consecuencia de la crisis asiática y nosotros, que hemos hecho bien toda nuestra tarea, pagamos las consecuencias". Esto merece alguna reflexión, en lo político, en lo económico y en lo social, no para negar que hayamos avanzado y que efectivamente

la situación de América latina sea muy distinta a la vigente hace 10 años, sino para verificar hasta qué punto el razonamiento va por delante de la realidad. No quiero decir que esté mal, sino que da como hechos cosas que aún son proyectos o tendencias. Nos hemos esforzado mucho, por ejemplo, en el caso de la integración, por no hablar más del “sueño de Bolívar” ni de la “comunidad Latinoamericana de Naciones”. Ahora estamos haciendo integración de manera práctica, realista, eliminando la retórica. Pero, de pronto, descubrimos que, incluso con precauciones, la integración que tenemos es aún más adelantada en lo retórico que en la realidad. El caso más sobresaliente es el Mercosur, nuestro gran proyecto de integración, que todavía es, en realidad, un mercado común de bienes, muy por debajo de lo que a veces proclaman sus miembros. Entonces, la pregunta de si estamos en el umbral o no de una nueva crisis, no implica tanto una crítica a lo que está ocurriendo, ni niega que haya existido progreso, sino que trata de situarnos en el cuadro real en el cual nos encontramos.

### **i. Inestabilidad política**

Si hacemos un balance de la región en los últimos 10 ó 15 años en el aspecto político, donde el progreso ha sido más visible y la aceptación de tal progreso, más unánime. Tal vez a alguien no le guste la globalización o la apertura, pero esa persona no desconoce que, en lo político, América Latina se encuentra en una posición muy superior a la de 1984-1985.

Ha habido un proceso de democratización y, como decía antes, todos hemos aprendido que la distinción entre democracia formal y democracia real tenía más sentido cuando la primera era algo dado, que teníamos hacía muchos años. Hoy entendemos que la democracia puede profundizarse mucho, puede ser mucho más, pero el asunto previo es que haya elecciones, que haya partidos que compitan entre sí, y que el poder se traspase ordenadamente, que exista libertad de opinión, libertad de prensa, etc. De todas esas cosas hoy tenemos mucho más, que 15 años atrás.

Pero existe aún inestabilidad institucional, lo que se grafica en múltiples hechos. Uno no menor, es la permanente tendencia a alterar las reglas del juego de acuerdo con la voluntad de quienes están gobernando. No de manera antidemocrática; no es que alguien de golpes de Estado, sino que nuestras instituciones y acuerdos institucionales tienden a modificarse regularmente según lo indiquen las conveniencias de cada momento. Extraña que prácticamente la mitad de las constituciones de América Latina se hayan modificado o intentado modificar en esta década para permitir la reelección de los gobernantes. Uno puede estar a favor de que lo consiguieran, o no; pero el punto es que la estabilidad de las instituciones democráticas supone un cierto alejamiento de la autoridad en ejercicio respecto a las consecuencias que la modificación institucional puede tener. La institucionalidad no puede ser simplemente un traje a la medida y, últimamente, hemos presenciado mucho ese tipo de arreglos, con efectos políticos buenos o malos. Esto está revelando una institucionalidad bastante precaria, una institucionalidad que tiene que asentarse. No se trata de estar a favor o en contra de una determinada reelección. De hecho hay algunos países que la tienen y otros no; y en países con un proceso democrático anterior al nuestro, los presidentes pueden durar hasta 14 años, como en Francia, con una sola reelección. El problema es, simplemente, saber hasta qué punto puede ser reformada permanentemente la institucionalidad para dar espacio a asuntos políticos del momento o si necesitamos un marco institucional mucho más estable para que la democracia se consolide.

El otro tema, que no es nuevo, lo ha planteado Farid Zacharías en Foreign Affairs: la democracia no liberal. La lucha por la democratización, a comienzos de los años ochenta tenía implícito que la democracia supone elecciones, mayorías y minorías, partidos políticos, libertad de opinión, etc.; y, también suponía algo que incluso para mucha gente era aún más esencial: que la recuperación de las libertades públicas está ligada a las garantías individuales de los derechos

humanos y al respeto a las minorías. Cuando se separan estos dos conceptos, cuando las reglas del juego democrático se respetan plenamente, no existe duda respecto a la limpieza de la elección, pero eso no significa que los derechos ciudadanos estén más garantizados que antes; la democracia se separa de la libertad. ¿Cuánto hemos avanzado desde el punto de vista de la democracia y cuánto desde el punto de vista de la libertad, de aquellos derechos individuales u oportunidades que se suponen en el esquema de democracia liberal, pero que no existen por el solo ejercicio del voto o el gobierno de la mayoría? Tengo la sospecha de que así también tenemos un elemento que coopera a la fragilidad institucional, en la medida que la democracia, no solamente desde el punto de vista económico, sino también desde el punto de vista político, no garantiza efectiva y suficientemente a los ciudadanos los derechos a los cuales tiene títulos dentro del marco liberal de la democracia.

Son debilidades de nuestro desarrollo democrático la fragilidad institucional y la persistencia de algunos rasgos que podríamos llamar no liberales o autoritarios. No es que nadie esté alterando el resultado de las elecciones; al contrario, éste es un vicio superado; pero esta democracia no consigue todavía consolidar los derechos ciudadanos. Debemos ir garantizando cada vez más esos derechos de los ciudadanos en muchos lugares.

## **ii. Pobreza**

Otro problema concreto que subsiste en nuestras regiones es la pobreza. No hablo de la distribución de la riqueza, que es un tema de más largo plazo. Se trata de que mucha gente vive por debajo de la línea de la pobreza y eso es algo que ninguno de nuestros países debe permitir. En Chile hemos progresado mucho en ese sentido, pero el conjunto de la región mantiene fuera del mercado a cerca de 40% de los ciudadanos. Este es un problema no solamente de estabilidad política y social, sino también de crecimiento económico. Nos hemos convertido en grandes exportadores pero cuando el mercado internacional se estrecha no tenemos una salida hacia atrás, hacia un mercado interno del cual carecemos, incluso los países grandes. La pobreza hoy día tiende a ser un factor no solamente de tensión política y social sino también de un factor de crisis económica cuando se da en las magnitudes en la que se está produciendo.

## **iii. Insuficiencia de los esquemas de integración**

En tercer lugar, creo importante evaluar la realidad estratégica de la región sudamericana, el principal es el cambio en la relación de equilibrio antagónico entre los dos principales países, Brasil y Argentina, por una estrategia clara de cooperación. Esto modifica de tal manera los equilibrios estratégicos que empuja necesariamente hacia la creación de un gran espacio económico y político ampliado. Cuando el quinto y el noveno país del mundo en términos de superficie, tienden a formar entre sí una alianza estratégica, la alternativa es integrarse a ella o aislarse. Esto se puede comparar con el entendimiento franco-alemán que dio origen a la Unión Europea, aunque Argentina y Brasil tienen aún más peso relativo que Francia y Alemania dentro de la Unión. Cuando la globalización va acompañada por la formación de macro-regiones, parece obvio que si América Latina o del Sur puede participar en ellas, participa de manera mucho más fuerte con sus países ya integrados y eso es posible por esta nueva realidad.

Sin embargo cuando yo planteo la integración de Chile al Mercosur, la respuesta en Chile es que nuestro perfil arancelario es muy distinto al del Mercosur. La primera reacción es rechazar una visión aparentemente tan estrecha. Ni Polonia ni la República Checa preguntaron de cuánto eran los aranceles de la Unión Europea para incorporarse a ella. Pero tienen razón los que critican porque, en realidad, qué es el Mercosur sino un acuerdo de aranceles. No lo digo en términos de lo que este acuerdo quiere ser, ni en referencia a la voluntad política de sus gobernantes, ni descalifico (porque nosotros participamos en ella) el grado de concertación política que existe entre los gobiernos, como se ha visto en el caso de la crisis de Paraguay. En lo económico también, nuestros

gobernantes se reúnen para discutir los temas, para tomar acuerdos. Pero en el Mercosur no hay coordinación de políticas económicas ni negociación sobre servicios, ni acuerdos de inversiones y, últimamente, la negociación con la comunidad andina ha derivado a la posibilidad de discutir las preferencias arancelarias de manera individual.

No cabe duda que en materia de integración hemos progresado, pero la realidad nuevamente todavía queda muy por debajo de la teoría. Ya no hablamos del sueño de Bolívar, ni hablamos del Río Grande al Cabo de Hornos, ni mencionamos una cantidad de cosas que en realidad uno ya escuchó demasiado en un período en que nuestra región estaba demasiado fragmentada. Pero todavía seguimos dando por sentado que ocurren cosas en materia de integración, cuando en realidad siguen siendo proyectos. Las tendencias podrían haber llevado perfectamente a un acuerdo sudamericano en el 2000. No llegarán allá y, por el contrario, la crisis parece haber detenido muy sustantivamente este proceso. Esto es grave porque, en este momento, la desunión, la falta de acuerdo, la falta de integración nos hacen más vulnerables.

#### **iv. Crisis y vulnerabilidades nacionales**

Y éste es mi último punto. Es cierto que la crisis viene de Asia, que nosotros no la hemos creado, que somos países que han hecho bien sus tareas y hemos entrado por la senda de la economía abierta. Hace unos días, en un estado de México, el Secretario de Hacienda del Estado nos dio una lección de política económica, sobre todo lo que había que hacer para que la economía anduviera bien. Dijo que hay que equilibrar los presupuestos, hay que reducir la inflación, bajar el gasto público, no incurrir en deudas, abrir la economía, etc. Al final de su discurso le dije: el problema es que nosotros hemos hecho todo eso y todavía tenemos problemas. Entonces hay una vulnerabilidad externa en nuestros países que es acrecentada por el nivel de fragmentación que aún preside nuestras relaciones económicas, aunque en términos tanto de vinculación política como de algunas otras realizaciones, hayamos avanzado.

Evidentemente, el escenario de América Latina hoy no es el de hace 15 años atrás. Si ustedes comparan la velocidad de superación de las crisis mexicana o brasileña, con lo que se demoraron nuestros países en volver a los mercados internacionales a comienzos de los años ochenta, el cambio es sideral. Lo mismo ocurre en términos políticos y también en algunos campos en materia de integración. Por lo tanto, no creo que estemos en el umbral de una crisis. Pero, por lo menos, la compleja situación actual nos obliga a examinar efectivamente nuestros problemas y ver cuánto realmente hemos avanzado en dirección a la democracia, la apertura económica, el saneamiento de la economía y la integración. No hay que negar nuestros logros, pero sí matizarlos con un análisis realista del estado en que nos encontramos.



## II. Inestabilidad económica\*

---

### A. Crisis: recurrencia e impacto regional limitado

**Bárbara Stallings**

Deseo hablar de tres crisis, son todas crisis del mes de enero o porque pasaron en el mes de enero o porque nosotros en esta casa al final llegamos a pensar en las crisis, el mes de enero.

El primer enero, es enero del 95, cuando me acuerdo que estábamos en una sala, y llegó una colega de New York y Washington y ella dijo: Ah!, Ustedes no se dan cuenta del desastre donde estamos, que todo va a ser terrible. Por algún tiempo pensamos que era así, e incluso al final del año el crecimiento bajó de casi 6% en el 94 a 1% en el 95, pero resultó que fue una crisis muy puntual en el caso de México que tuvo secuelas en Argentina, por una serie de razones, y por ser Argentina, también Uruguay. Pero a los otros países les fue incluso mejor que en 1994 e, incluso, México y Argentina salieron de la crisis en forma muy rápida.

---

\* Intervinieron en la presente sección, los siguientes expertos: señora Bárbara Stallings, Directora, División de Desarrollo Económico, CEPAL; señores Guillermo Le Fort, Gerente Div. Internacional, Banco Central de Chile; Oscar Muñoz, Secretario Ejecutivo, Fondo de Desarrollo Productivo del Ministerio de Economía de Chile; Mauricio Díaz David, Oficial de Asuntos Económicos, CEPAL; Guillermo Campero, Asesor del Ministro, Ministerio del Trabajo de Chile, y Francisco León, Oficial de Asuntos Sociales, CEPAL.

La segunda crisis fue en enero del 98, aunque la crisis de Asia, haya empezado seis meses antes. América Latina había hecho muchas cosas muy bien pero de todos modos tuvo que pagar una parte de la cuenta, a través de tres canales. Uno fue el financiero por tipos de cambios, por las bolsas, por falta de otros tipos de flujos de capital; segundo, por canales comerciales, por términos de intercambio, por volumen de comercio, por posible competencia entre países de Asia, ahora con devaluaciones fuertes, compitiendo con países de América Latina. Por lo menos los términos de intercambio y una baja del volumen de comercio fueron importantes; el aumento de la competencia, mucho menos. El tercer canal fue local, las decisiones políticas tomadas por los gobiernos de la región (política fiscal y monetaria, especialmente), para tratar de hacer frente a los problemas que estaban llegando desde afuera.

Estos tres canales, lograron que el crecimiento de la región bajara de más de 5% en 1997 a un poco más de 2% en 1998. Pero la diferencia, respecto a la crisis mexicana, fue que en 1998 era mucho más amplia, que casi todos los países tenían problemas, y que esta crisis todavía está con nosotros en forma local, con la crisis de enero de este año, en Brasil, provocada por la devaluación del real. De nuevo, esta crisis ha sido menor de lo que habíamos esperado: el real está recuperando, y varios países ya están colocando bonos con tasas altas, pero no super-altas. Hay indicios de que nuevamente estamos saliendo de una crisis más rápido de lo pensado. Por ello, no tiene sentido hablar de una crisis en la región del tipo de la vivida en los años ochenta. Los pronósticos de crecimiento para este año son menores que los del año pasado pero varían según la fuente entre 0% y una contracción al nivel regional. Pese a ello hay una visión optimista detrás de estas cifras. En 1998, el 2 y algo por ciento del crecimiento del PIB fue el resultado de tasas muy altas al principio del año y una contracción en el cuarto trimestre. En cambio, la idea es que en 1999 va a ser al contrario: empezamos con recesión pero en el segundo semestre las cosas van a mejorar y, supuestamente, en el 2000 volveremos a una tasa de crecimiento aceptable de 3% ó 4% a nivel regional.

Cabe preguntarse si éste es un escenario realista. Mi idea es que posiblemente es realista en el corto plazo, es decir, que puede que se cumplan los pronósticos para 1999 y el 2000. Lo que tenemos que esperar es si efectivamente va a haber más crisis, porque en economías más abiertas ellas son más probables. O sea, las economías tienen ventajas por ser abiertas, pueden conseguir más capital, más tecnología, tener más oportunidades de mejorar, pero también son más vulnerables.

¿Qué podemos hacer en América Latina dado que somos más vulnerables que antes? que van a continuar repitiéndose las crisis internacionales? No podremos evitar ser afectados por las crisis pero sí mitigarlas como países individuales o como subregiones. El Canciller dijo que pese a que en América Latina se han hecho todas las cosas que hay que hacer, de todos modos tenemos problemas. Pero es evidente que algunos países lo han hecho mejor que otros, y son esos países claramente los que han tenido menos problemas. Los ejemplos más obvios son Chile, México y Argentina.

En cambio, en países como Brasil, Venezuela y Ecuador los problemas no vienen de Asia, sino que son anteriores porque no han ordenado su macroeconomía. En estos tres países tampoco existen acuerdos políticos sobre como ordenarla y la gente está en la calle todos los días protestando en contra de la políticas que los gobiernos plantean. Hay dos medidas que los países pueden tomar para hacerse menos vulnerables a las crisis futuras. Una es ordenar su política macroeconómica; la segunda es conseguir algún tipo de consenso político, que no puede ser impuesto desde arriba. Tenemos que tener un consenso democrático real que se base en una idea de cómo invertir los frutos del crecimiento económico para enfrentar los problemas. Es una combinación del consenso político con una economía ordenada lo que nos va a proteger mejor de las crisis recurrentes en el próximo siglo.

## B. Crisis y apertura

**Guillermo Le Fort**

Quiero aprovechar para hacer un comentario personal sobre las interpretaciones en torno a la crisis internacional que hemos vivido en esta parte final de los noventa.

Primero, las crisis no son algo nuevo, hemos vivido muchísimas en América Latina y en el mundo en general. En éste último cuarto de siglo han habido crisis financieras y de balance de pagos que han afectado a las distintas regiones y no solamente una vez a cada una. Lo que sucede es que el ritmo del progreso económico no es lineal, sino que tiene sus aceleraciones y desaceleraciones, sus altas y sus bajas y algunas de estas bajas tienden a ser más pronunciadas y se transforman en crisis. Algunas de ellas llegan a ser muy profundas cuando afectan la estabilidad macroeconómica y la capacidad para volver a recuperar el ritmo de crecimiento anterior. Esto es lo grave. Los vaivenes naturales del desarrollo en cambio, a menudo abren oportunidades para descubrir nuevas perspectivas e introducir innovaciones.

La crisis actual se ha transmitido desde Asia hacia América Latina y estuvo asociada a la existencia de sistemas financieros débiles, de forma similar a la crisis que vivimos en América Latina en los años ochenta. En Asia hubo problemas parecidos a los que hubo particularmente en Chile en esos años, cuando bancos acumularon deudas incobrables por malas decisiones de inversión, por tomas exageradas de riesgo. En Asia también hubo intervención política en los sistemas financieros, que debilitaron adicionalmente la calidad de sus carteras de inversión, y así la región que era la más dinámica del mundo, se transformó en la que originaría la última crisis internacional. Esta crisis se transmitió a nosotros a través de una desaceleración del producto mundial, que venía creciendo muy rápido, a tasas de 4% y más, y que se desaceleró a tasas de 2% en 1998 y 1999. Los países que vivimos conectados al mundo a través de nuestras exportaciones, sufrimos una fuerte caída de la demanda y los precios de las mismas. También, los términos de intercambio, en particular en los países productores de materias primas, sufrieron fuertemente dado que los países asiáticos eran los que crecían más rápido y eran también los principales importadores de productos básicos y materias primas. A ello se sumó lo que sucedió con los flujos de capitales que, en parte testeando la respuesta de política, en parte anticipando posibles debilidades, tienden a modificarse en intensidad y, en algunos casos, a revertirse reduciendo el financiamiento externo disponible justamente en el momento que éste resulta más necesario.

Así sentimos los efectos de esta crisis en América Latina por deterioro de las cuentas externas, porque disminuyen los ingresos provenientes de las exportaciones y porque los flujos de capitales presionan en contra de nuestras monedas, que tienden a devaluarse rápidamente en algunos casos generando pánico y reforzando la salida de capitales.

Luego viene el impacto en la actividad económica y en el empleo, que en algunos se ha reducido y en otros casos crece más lentamente. Esto tiene efectos colaterales sobre las cuentas fiscales, porque el ingreso fiscal proveniente de la actividad interna se deteriora, y viene a sumarse al deterioro generado por la caída de los precios de materias primas, de los cuales el Estado, de distintas formas, obtiene también ingresos.

Chile ha sido el primero de los países latinoamericanos en ser afectado por esta crisis en virtud de su mayor vinculación comercial con la región que originó el problema. Chile estaba exportando el 35% del total de sus exportaciones a Asia en el momento justo anterior de la crisis. No hay otro país de Latinoamérica con una vinculación comercial tan fuerte con Asia. Tampoco hay otro país de Latinoamérica con una apertura comercial tan fuerte como la nuestra. Pero la crisis se ha seguido transmitiendo y hemos visto cómo también otros países han sido afectados como consecuencia de la crisis en Asia y de las debilidades de sus políticas. En 1999, América Latina en

su conjunto va a sentir el impacto más profundo en su sector real, con caídas de actividad en países grandes como Brasil y tal vez también Argentina.

Estamos pasando por el momento más profundo de la misma a inicios de 1999 y, en algunos casos, ya hay claramente señales de que estamos de salida. De partida, los elementos financieros son favorables, las presiones sobre las monedas, en primer lugar del Asia, hace tiempo que han cesado y las tasas de interés en Asia han bajado. Algo similar ha sucedido en Chile, la moneda está estable, las tasas de interés en Chile bajaron durante el último trimestre del año pasado y bajaron en el primer trimestre de este año. Incluso en Brasil, el último país afectado, hemos visto una disminución de las presiones financieras sobre el Real durante las últimas semanas y también reducciones en las tasas de interés. Los elementos financieros que anteceden a las variables reales se están moviendo en un sentido favorable, y hay algunas señales de que los elementos reales están en recuperación. Varios países asiáticos muestran ya recuperación en su nivel de actividad, particularmente Corea y Tailandia. En Chile, los últimos números todavía no muestran resultados positivos en el nivel de actividad, pero las variables monetarias muestran un ritmo de recuperación que hace pensar que hacia el segundo semestre de este año vamos a tener una recuperación del nivel de actividad. O sea, podemos decir que la crisis en algunas partes ya está de salida y, en otras, en el momento más profundo de la misma.

### **Las secuelas de las crisis**

Lo que más importa son las secuelas que deja la crisis, para lo cual es bueno hacer comparaciones entre el hoy y el ayer. Primero, en el caso de Chile, en esta crisis el producto ha desacelerado su ritmo de crecimiento, pero va a crecer en 1999 tal como creció en 1998. En cambio en las crisis que hemos tenido en 1980, 1975, y 1960, tuvimos caídas en el nivel del producto, no simplemente una desaceleración. Es un cambio favorable. El segundo elemento favorable es nuestro sistema financiero, que hoy es bastante sólido, con un aumento de los niveles de deuda incobrable o cartera mala sólo del orden del 1,5% del total, un porcentaje mínimo en comparación con lo que se vio en el pasado y también con lo que se da en algunos otros países. Por último, se ha evitado la inestabilidad macroeconómica; hemos pasado esta crisis sin que se haya disparado la inflación, sin que se haya producido una explosión en el déficit de cuenta corriente ni se haya dado una rápida devaluación de la moneda. Son elementos sólidos, que no existieron anteriormente, por lo cual es posible esperar que la recuperación sea rápida, y que las secuelas de la crisis sean mucho menores a las que dejaron las crisis anteriores.

En los países que han realizado su tarea macroeconómica la crisis va a dejar pocas secuelas. Políticas macroeconómicas adecuadas permiten resistir mejor la crisis; permiten reducir la vulnerabilidad. La preocupación por la salud macroeconómica reduce la probabilidad de vernos afectados por la crisis y reduce también los efectos de la crisis cuando ésta llega. En este sentido seguir haciendo más de lo mismo es importante y, en ningún caso, el hecho de verse afectado por la crisis prueba que es malo haberse cuidado. Comparar con el pasado permite comprender esta lección: la vulnerabilidad se reduce manteniendo la estabilidad macroeconómica y preocupándonos de la salud del sistema financiero.

Para reducir las vulnerabilidades también debemos ampliar nuestra integración con el resto del mundo, es decir, llegar a otros mercados, estar lo más abiertos para poder así evitar los efectos negativos que puedan afectar a un mercado en particular. Es importante buscar, ampliar y profundizar nuestra integración, sin caer en la dependencia excesiva de una región, y también desarrollando mejores reservas de carácter social. Hemos avanzado bastante en la reducción de la pobreza, pero todavía queda un porcentaje algo superior al 20% de las familias que viven en condiciones de pobreza, y que son muy vulnerables a las deceleraciones de la actividad y al aumento del desempleo generado por estas crisis. La preocupación del gobierno debería ir siempre

orientada a continuar. La reducción de la pobreza y de esta vulnerabilidad social, es básico. Para ello es necesario contar con reservas, para que la política fiscal pueda mantener su preocupación por estos grupos, para que en momentos de crisis no falten los recursos para continuar con estos programas de asistencia. En Chile se ha hecho bastante en ese sentido. Por ejemplo, el Fondo de Estabilización del Cobre evita que los gastos públicos se vean afectados cuando el precio del cobre cae. Pero todavía queda más por hacer para evitar los elementos cíclicos que pueda tener la política fiscal y en particular en relación con la asistencia a estos grupos más vulnerables.

Como ha habido crisis y siempre las seguirá habiendo, nuestra preocupación tiene que ser reducir las vulnerabilidades. Al mismo tiempo, la economía global nos da oportunidades de crecimiento y desarrollo que no tienen paralelo con ningún otro período anterior o con ninguna estrategia alternativa. Tenemos que aprovechar las oportunidades que esta globalización entrega y tener una estrategia de desarrollo adecuada, que considere dos cosas: aprovechar el momento en las fases de crecimiento de la economía mundial, para salir al resto del mundo, para mejorar nuestra competitividad y nuestra presencia y crecer hacia afuera; y reducir nuestra vulnerabilidad para que cuando lleguen los momentos de baja, podamos soportarlos sin secuelas de carácter permanente o muy prolongadas.

## **C. Crisis e insuficiencias de las reformas estructurales**

**Oscar Muñoz**

Comparto la tesis que se ha venido planteando en las distintas intervenciones, en el sentido de que más que en el umbral de una nueva crisis, con connotaciones catastrofistas, estamos en una situación de crisis. Las crisis van a seguir existiendo, son propias del mundo en que vivimos y lo interesante es que en América Latina se están enfrentando con relativo éxito y en condiciones mucho más favorables que en el pasado.

Mis comentarios serán, más bien, sobre algunas tendencias preocupantes que venían antes de la crisis, en un escenario de más largo plazo. Barbara Stallings decía: "...que hay expectativas que en el próximo año haya una recuperación de los niveles normales de crecimiento del orden del 3% al 4%..." Bueno ésta ha sido la tasa de crecimiento promedio en la región en los años noventa. Pero la tasa histórica de crecimiento económico de América Latina en los años sesenta y setenta fue una tasa del orden del 5,5%. Vale decir que después de las reformas, con un enorme flujo de capitales, la región no ha logrado recuperar los ritmos de crecimiento que tuvo en el pasado. Esta es una señal preocupante desde el punto de vista de las características que viene asumiendo el desarrollo económico y la nueva institucionalidad. El Banco Interamericano de Desarrollo se preguntaba si valieron la pena las reformas, a partir de comprobar que no se logra recuperar el ritmo de crecimiento histórico. La respuesta ciertamente no es que hay que volver atrás, rescatar los esquemas de políticas del pasado, sino más bien que se debe seguir mirando hacia adelante y plantearse qué ha faltado en los procesos de reforma, qué insuficiencias ha habido o qué otras reformas son necesarias.

Al respecto, como se señaló en las intervenciones precedentes, hay que diferenciar países. Hay algunos adonde los problemas han sido muchos más agudos (Brasil, Venezuela, Ecuador) y otros (Argentina, Chile, México) que están en mejores condiciones para enfrentar esta crisis coyuntural. Chile, que ha sido considerado por mucho tiempo un caso exitoso, con una tasa de crecimiento promedio en la década del orden del 7%, muestra debilidades respecto a la equidad que impiden a determinados segmentos de la población participar eficazmente del mercado. También hay desigualdades regionales; el desarrollo sigue concentrado en la Región Metropolitana, mientras que en otras regiones, a pesar de haber sido bastantes exitosas en desarrollar sus recursos y nuevas actividades, siguen concentrados los focos de pobreza.

Por otro lado, si miramos lo que ocurre en el mundo laboral, tenemos otro ámbito donde se van acumulando presiones y frustraciones. Estamos hablando del mundo del trabajo formal, organizado, que experimenta la frustración de sentir que no participa en las decisiones de políticas. En la empresa persiste una falta de modernización, de incorporación de los trabajadores a los procesos de toma de decisiones, en contraste con lo que se observa en los países desarrollados, en los que se está produciendo un cambio muy significativo en las relaciones laborales. Esta falta de modernización apunta ciertamente a un problema no sólo de equidad sino también de falta de acuerdos sociales sobre las bases institucionales para abordar el proceso de desarrollo, de manera que sea un proceso que incorpore en la realidad y no sólo en el discurso, a toda la población o por lo menos a los sectores más relevantes de la población.

## **D. Especificidad y complejidad regional de la crisis**

**Mauricio Días David**

Haciendo el papel del abogado del diablo, me gustaría volver a la interrogante central del Seminario, de si estamos en el umbral de una nueva crisis. Existe la idea de que estamos frente a una situación de una crisis ligera y de que no tendremos dificultades para superar los problemas que se plantearon en esta crisis. Desde Brasil, es difícil compartir esta idea, porque allí la crisis es profunda y no podemos decir que esté en proceso de superación. En verdad está recién comenzando y, de alguna manera, la lógica del funcionamiento del modelo económico que prevaleció por cuatro años y medio y que fue el gran sustento político y social del Presidente Cardoso, se ha derrumbado de manera algo estrepitosa. La sensación es que el gobierno ha perdido completamente el paso y la conducción económica. La crisis está en proceso de profundización en la medida en que el desempleo es creciente y a esto se le agregan otros problemas emergentes, derivados de los impactos sociales y económicos y de sus consecuencias políticas en el corto plazo. La situación en Argentina también es tensa porque sobre la base de los vínculos del Mercosur, la estabilidad económica tiende a estar íntimamente ligada a la de Brasil. Entonces la crisis argentina se profundiza haciendo difícil que se pueda mantener el tipo de cambio fijo. Las presiones de los próximos meses van a ser muy graves para Argentina y se van a conjugar con la crisis política de la sucesión del ejecutor del modelo económico, el Presidente Menem. Los próximos meses van a ser muy difíciles para la Argentina y de ninguna manera se podría pensar que van a transcurrir sin mayores dificultades. En el caso chileno, existe tal vez un optimismo exagerado en los análisis que veo habitualmente en la prensa; lo que hemos visto es la pérdida muy fuerte del dinamismo de la economía, pudiendo preverse para este año un crecimiento muy bajo, casi una recesión.

En verdad, cuando se analizan las economías latinoamericanas en conjunto es difícil prever que esta crisis se supere con facilidad. En consecuencia, es difícil que pueda ser considerada una crisis de carácter coyuntural. Por el contrario, pienso que es interesante analizar si no estamos viviendo el final de los beneficios del modelo de apertura, que en sus comienzos trajo evidentes beneficios para el conjunto de la región y para la mayoría de los países. Creo que al igual que sucedió con el proceso de sustitución de importaciones que en el comienzo tuvo una etapa fácil, tal vez hayamos vivido ya el período fácil de la apertura de las economías, con beneficios evidentes que se han constatado y ahora venga la fase más dura, más difícil, del cobro de la factura social, justo en el momento en que las economías están sin holgura económica para atender las crecientes presiones sociales. Los años ochenta fueron la década perdida, los años noventa tal vez hayan sido la década en que perdimos la oportunidad de recuperar las pérdidas de los años ochenta. Y así llegamos al umbral de una nueva crisis, con dificultades para superar sus impactos mayores y con un proceso de ajuste político que tenemos que enfrentar para atender esta demanda que planteó Bárbara Stallings: ¿Cómo ordenar la macroeconomía y al mismo tiempo conseguir un cierto

consenso político? Va a ser un desafío muy difícil, porque los fundamentos de la relativa estabilidad política se están agotando al mismo tiempo en que se desarrolla la nueva crisis.

## **E. Crisis y legitimidad de las reformas institucionales**

**Guillermo Campero y Francisco León**

Sólo quiero hacer un señalamiento sobre un punto específico: el tema de la legitimidad de las instituciones económico-sociales que han acompañando este proceso de reforma. Independientemente de que haya una posición optimista respecto a la recuperación de las crisis económicas y que ésta pueda ser más lenta o más larga, cabe recordar que los sondeos de opinión pública sobre instituciones tan importantes como los sistemas privados de salud y de seguridad social o la privatización de las universidades, hay un juicio bastante negativo de parte de sectores importantes de la población. No sé si ello esté asociado directamente a la crisis, puede que se deba a la deficiencia de los consensos construidos previamente o a la forma en que se originaron estas instituciones según los países; pero el hecho es que la crisis puede agudizar esta caída de la legitimidad de las instituciones que hacen parte de las reformas. Las reformas no son solamente apertura, las reformas incluyen formas institucionales de organizar la relación entre el mundo público y el mundo privado en aspectos esenciales de los derechos a los ciudadanos. En consecuencia hay un tema que puede ir más allá de la crisis pero que puede afectarla; y no estoy completamente seguro si se va a resolver la legitimidad de algunas instituciones solamente con la recuperación de la crisis en su sentido estrictamente económico. Este problema de la legitimidad institucional, de los consensos que la generan y sustentan es un vértice que articula lo económico, lo social y lo político.

La crisis de la legitimidad está dada porque las reformas han ligado más estrechamente el acceso a la seguridad social y la salud a la participación en el mercado laboral. Si no hay una participación estable en el mercado laboral formal esas instituciones no funcionan. Si en Bolivia o Chile la participación de los que están en el mercado de trabajo formal, que ya son privilegiados, no tiene una continuidad, definitivamente el sistema de seguridad social generará un déficit que el Estado va a tener que absorber cuando esas personas lleguen a pensionarse. Por lo tanto, hay por un lado la sensación de la gente que se siente construyendo algo que no los va a satisfacer debido al escaso monto de sus contribuciones o de la pensión mínima y, por otro lado, se da el impacto macroeconómico negativo de esas instituciones que demandan un creciente aporte fiscal para el pago de las pensiones mínimas.

En relación al planteamiento de que la apertura más amplia posible nos protege más, quiero recordar que la estrategia de apertura de nuestros países no es la unilateral sino el regionalismo abierto. Así, sin duda, México va a crecer indiscutiblemente, pero no por su gran apertura sino por su creciente participación en el NAFTA y fundamentalmente por el acceso al mercado norteamericano. En definitiva, entonces, el ejemplo de México no va a provocar una valorización del esquema de integración en Sur América, sino de la negociación directa con Estados Unidos. Ello se observa aún en este propio país donde existe una tensión entre privilegiar el acceso al mercado norteamericano o al Mercosur. La crisis actual puede tener diversas secuelas en materia de integración; sea el aumento de las presiones por acceder al mercado norteamericano, con o sin ALCA, sea para que el Mercosur deje de ser una unión aduanera y vaya a niveles aún mayores de integración económica y política, o de ambos tipos de presiones.

Finalmente, volviendo a lo de México una de las cosas interesantes es saber que está pasando con México con respecto al resto de la región. La parte más positiva de todo esto sería de que su dinamismo, obtenido por su estrecha vinculación con la economía norteamericana, definitivamente pudiera traspasarse a la dinamización también de otras realidades de la región sobre todo a las

pequeñas economías de Centroamérica y algunas del Caribe. Otra secuela de las crisis puede ser el aprendizaje de que, tal como su propagación puede ser regional, su solución también puede serlo. La legitimidad de la apertura y de la estrategia de regionalismo abierto para operacionarla será afectada por las crisis y su solución.

### III. Democratización \*

---

#### Crisis política y calidad de la democracia \*

**Francisco Rojas**

Nos corresponde abordar los desafíos en el ámbito de la democratización. Lo que está ocurriendo y lo que pudimos ver en vivo y en directo en televisión sobre lo que fue el debate en el Senado paraguayo sobre la destitución del presidente Cubas, que posteriormente se transformó en su renuncia. O bien, los hechos que también la televisión nos muestra que ocurren en diversas partes del mundo y en particular en el plano más local, algunas cosas que ocurren en Londres, afectan de manera directa la calidad de la democracia. Algunos de los temas que están presentes dicen relación con el nuevo marco en el cual se analiza el fenómeno de la democracia basado en la idea de “que la democracia vino para quedarse”. Pero la pregunta siguiente es qué calidad de la democracia se basa o qué acondicionamientos requiere esta democracia más allá de la formalidad esencial. Hay expresiones de malestar importantes respecto a la calidad de la democracia. Por ejemplo, en la última elección presidencial de El Salvador votó menos del 40% de la población para elegir al presidente; en las últimas elecciones parlamentarias en Chile hubo una cantidad muy grande de votos nulos y blancos. También la

---

\* Intervinieron en esta sección los expertos, señora Laís Abramo, Especialista en cuestión de mujeres y género de la OIT; y los señores Francisco Rojas, Director FLACSO-Chile; Raúl Urzúa, Coordinador Área Políticas Sociales del Centro de Análisis de Políticas Públicas; Norbert Lechner, Consultor/Investigador del PNUD; Héctor Assael, Asesor de la CEPAL; Oscar Muñoz, Secretario Ejecutivo Foro de Desarrollo Productivo; y Francisco León, Oficial de Asuntos Sociales, CEPAL.

calidad de la democracia tiene relación con cómo los actores empiezan a tomar decisiones rápidamente frente a situaciones de crisis. Estas decisiones han modificado, por ejemplo, en pocas semanas o al momento la popularidad del Presidente Cardoso o del presidente Mahuad. En este último caso en menos de seis meses se pasó de la situación de un presidente electo con capacidad de generar gobernabilidad a otra que le limita con el desborde ya vivido con Bucaram. Hay un problema respecto a la calidad de la democracia. Se sigue mirando el sistema político latinoamericano, desde una perspectiva tradicional, cuando sucede que han cambiado datos fundamentales, en particular porque la política dejó de ser una cuestión local referida estrictamente a la soberanía nacional de cada Estado; las decisiones políticas hoy están vinculadas con la globalización económica, política, cultural y social de la información.

En esta sesión Raúl Urzúa y Norbert Lechner van a referirse a estas preguntas. Urzúa acaba de publicar un libro, junto con Felipe Agüero, sobre las fallas de la democracia, las fallas en el sentido geológico como explicaban en la presentación del libro. Es decir, tal como América Latina tiene un área de terremotos en el Pacífico, la política también lo está por fallas geológicas que se relacionan con los déficit de la institucionalidad, los problemas persistentes y, en algunos casos, creciente de corrupción, la debilidad de la participación civil y la cultura democrática. Norbert Lechner ha venido trabajando, particularmente en el Informe PNUD del Desarrollo Humano de Chile (1997), sobre el vínculo entre subjetividad y miedo al cambio en el actual contexto de redemocratización y las inseguridades que tanto el mercado como este débil proceso de institucionalización generan en las personas y en la factibilidad de hacer uso de sus derechos. Parte de las preguntas fundamentales apuntan a cómo y dónde los sistemas democráticos pueden actuar para resolver sus problemas y conflictos. Las lecciones del Paraguay son bastante más importantes respecto al cambio que las que ocurrieron en el caso de Serrano Elías en algún momento en Guatemala, pero denotan de manera más significativa fallas estructurales respecto a la calidad de la democracia. Es necesario preguntarse cuáles son esos elementos que posibilitarían llevar la calidad de la democracia para lograr un mejor nivel de satisfacción. Eso nos va llevar al vínculo que señalaba Guillermo Campero entre la legitimidad de las decisiones relacionadas a la economía, a las políticas sociales y al régimen político.

## **B. Estabilidad y consolidación de la democracia**

**Raúl Urzúa**

Gracias por la invitación y por la referencia del libro. Voy a referirme a algunos puntos centrales que aparecen en él. El origen de nuestra preocupación era analizar la gobernabilidad o, lo que es lo mismo, la estabilidad y la consolidación de la democracia. No nos interesaba la gobernabilidad de un gobierno específico, o sea, si cae el señor Cubas no es un problema de gobernabilidad de la democracia; al contrario, es una prueba de la gobernabilidad de la democracia que hace que un presidente que ha infringido la constitución sea sustituido y se exilie. Lo que sí es grave es que el sistema democrático en cuanto tal tenga debilidades intrínsecas. Partimos del supuesto de que había que adoptar esa posición y tratar de identificar cuáles eran esas fracturas. No hay nada que haga imposible la modernización económica o los cambios acelerados dentro del régimen democrático. De hecho, la implantación del modelo económico en América Latina, salvo en el caso de Chile, se ha hecho por gobiernos democráticos. Lo que hay que plantearse es cómo reformar al Estado, cómo reformar las relaciones Estado/sociedad para así reforzar la democracia. Eso obliga también a romper la visión dicotómica predominante hasta ahora entre democracia como procedimiento o democracia sustantiva o real. La verdad es que ambos son igualmente importantes, porque, así como los procedimientos reflejan una cultura cívica, así también los procedimientos contribuyen a crear una cultura. No podemos ver al uno separado del otro. Esto puede mirarse en diversas dimensiones. Una a nivel jurídico formal, es el problema de la legitimidad de las

instituciones. Esto vale para la constitución del Congreso, los mecanismos de elecciones, los partidos políticos y demás actores políticos y para otras instituciones del Estado como las que mencionó Campero en la mañana. Una segunda dimensión tiene que ver con el problema de la participación ciudadana, participación social, no solamente política, sino también en los niveles locales y en distintas organizaciones donde sea posible hacer oír su voz. La tercera dimensión es la eficacia de las políticas o, más bien, la percepción que tiene la ciudadanía de la eficacia de las políticas. Quiero enfatizar que lo que juega políticamente es la percepción que tiene la ciudadanía, más que los resultados objetivos. El gobierno puede presentar estadísticas sobre éxitos y sin embargo ser visto como un fracaso, y lo que va a operar políticamente es el fracaso que se siente y no el éxito objetivo. Es un principio básico de sociología. La cuarta dimensión es la cultura cívica democrática.

Respecto a la legitimidad, se utiliza como indicador de falta de legitimidad la apatía electoral, la falta de participación en las elecciones, la falta de interés por la política, la opinión negativa sobre los políticos, los partidos políticos, el Congreso o el Poder Judicial. Esto aparece claramente en las encuestas. Sin embargo, lo que no parece haber es una apatía o una falta de interés en participar de las elecciones. Si uno mira el problema en perspectiva comparativa, realmente no se encuentra este menor interés en la política o una menor participación en las elecciones presidenciales o parlamentarias como se tiende a creer. En realidad, por ejemplo, la participación en la última elección parlamentaria en Chile fue igual o mayor que la última elección parlamentaria del gobierno de Allende.

Lo que sí hay en algunos países, es una manifestación de desinterés de la juventud, o de una parte de la juventud, y ha habido una disminución de la inscripción de los jóvenes en los registros electorales. Circunscrito así es posible pensar que se trata de un problema específico de la juventud. Sin embargo, en Chile no hay mayores diferencias en cuanto a la opinión sobre la política y los políticos entre los que votaron y los que no votaron, entre los inscritos y los no inscritos. Es decir, los que están inscritos votan o no votan, o votan en blanco, o votan nulo; los que piensan igual que ellos pero no están inscritos, no votan. Esto estaría indicando que el problema es mayor y no afecta solamente a la juventud. Es un punto a examinar con cuidado, porque si se prolonga en el tiempo, lleva a una deslegitimación del régimen democrático.

### **Crisis de los partidos y eficacia de las democracias**

Los partidos políticos están pasando por una crisis en el mundo entero. En los países que analizamos en nuestro estudio, esa crisis se expresa de manera distinta en cada uno de ellos. En Colombia hay una atomización de los partidos que hace imposible obtener mayorías parlamentarias de partido, porque cada representante vota como quiere, cualquiera que sea el partido. Esto ha abierto todos los temas a una serie de negociaciones y al clientelismo y a un caciquismo que ya pareciera llegar a todo el espectro político colombiano. En Perú, los partidos prácticamente han desaparecido. En Argentina, en realidad, Menem ha logrado unir una visión económica liberal con populismo tradicional del justicialismo y los partidos se parecen tanto en sus planteos económicos que en definitiva la política se limita a una lucha por el poder, cosa que también pasa en Chile. Hay un desprestigio de un actor que es fundamental para la democracia, porque no hay forma de reemplazar a los partidos políticos; tener una democracia representativa sin partidos políticos es un invento todavía no conocido, y si ha sido intentado no fue exitoso. Debe reconocerse que en la actualidad el Estado es menos importante, la política es menos importante que antes en la vida de las personas: las decisiones son cada vez más de carácter técnico. Los partidos políticos frente al desinterés por la participación política se encargan de la política y la política pasa a ser una profesión aislada y sin contacto con lo que ocurre en la vida ciudadana, no porque los políticos lo quieran sino porque son especialistas en política, así como otros son especialistas en medicina, o en derecho, o en ingeniería, o en geología. Hay problemas de fondo aquí que hacen que el rol de los

partidos políticos cambie o, más bien, que hayan quedado desfocalizados respecto a los cambios que están ocurriendo y que plantean la necesidad de una reeducación. Ahora a esto se agrega que los canales de participación social y la participación de la sociedad civil, no se ha reforzado; todo lo contrario. Hay razones estructurales y políticas que justifican plenamente la menor participación, que los sindicatos tengan menos fuerza que la que tenían, que en los países donde la participación siempre fue baja, siga siendo baja. En realidad, en Chile, los jóvenes participan en los centros deportivos y las señoras en instituciones de iglesia, y el resto, menos de un 10%, participa en alguna cosa. En Perú ha habido una fuerte participación social durante mucho tiempo, hoy ha desaparecido y queda un contacto directo entre el presidente e individuos aislados.

En cuanto a la percepción de la efectividad de las políticas en Chile, donde la distribución del ingreso no ha cambiado desde por lo menos 1968 y donde los niveles de pobreza no se producen debajo de los del año setenta, el crecimiento económico rápido permitió un mejoramiento del acceso a bienes y servicios de la población y generó la sensación de movilidad social. Si las tasas de crecimiento que se indican como normales no resultan suficientes para lograr que continúe este progreso en la calidad de la vida, eso puede crear una sensación de frustración que haga ver a la distribución del ingreso como problema. Mientras una persona acceda a bienes que antes no tenía, tenga acceso a veraneo que antes no tenía, tenga un auto, tenga una casa con piso sólido, tenga teléfono, no le debe importar mucho que haya gente que gane mucho más que él. Pero si eso se corta, si se siente ahogado por las deudas, entonces empieza a tomar conciencia de que vive una realidad complicada. Esto es lo que puede suceder en las crisis económicas recurrentes ya analizadas.

En todos los países aparece el contrapunto entre estructuras formales y una cultura cívica que no es plenamente democrática. Nuestras democracias surgen de regímenes autoritarios o de democracias construidas sobre una sociedad que tiene a la desigualdad como un elemento básico de esa cultura y que se expresa de las más distintas maneras. Entonces, hay un contraste entre la igualdad y la libertad formal, entre el régimen democrático formal y la cultura en la cual se apoya. Es cierto que la creación de un régimen democrático introduce hábitos, prácticas y valores de ese estilo en la sociedad, pero también es cierto, como ha quedado de manifiesto en toda esta historia de Pinochet, que hay, no solamente enclaves autoritarios formales, sino enclaves autoritarios en la cultura. La gran tarea por delante es reforzar los elementos democráticos de la cultura cívica y debilitar sus elementos autoritarios. Lo que digo con respecto a Chile vale *mutatis mutandi* para los otros tres países que estudiamos en este caso.

## C. Especificidad de las crisis políticas

**Norbert Lechner**

Salta a la vista el carácter diferente de las crisis económicas y de las crisis políticas. Al analizar las llamadas *turbulencias* o *shocks* económico-financieros —México 1995, Asia 1998, Brasil 1999— percibimos una situación caracterizada por una visibilidad alta y una intensidad fuerte, rápida repercusión o *réplicas* en otras partes y no menos rápida recuperación. Se trata de crisis acotadas. Diferente suele ser la crisis política: más larvada y confusa, sin contagio inmediato y de duración prolongada. Más que crisis abierta, hay una sensación de malestar con la política.

Para reflexionar sobre dicho malestar conviene distinguir entre democracia y política, dos ámbitos que en los procesos de transición se sobreponen. Luchar por la democracia es a la vez luchar por la posibilidad de hacer política. El advenimiento de la democracia significa la vigencia de instituciones y procedimientos democráticos; significa, en concreto, libertad de expresión y elección libre y regular de las autoridades. El avance de la democracia, frecuentemente bajo el manto del antiguo sistema de partidos, escamotea otro proceso: la transformación de la política. El

retorno a la democracia no equivale a un retorno a la política. La política ya no es lo que fue. Las grandes transformaciones sociales de estos años conllevan no sólo una reestructuración de las estructuras productivas y sociales sino que modifican, asimismo, el lugar, las funciones y el campo de acción de la política. La política pierde su centralidad como núcleo rector del orden social, a la vez que desborda a la institucionalidad propia del sistema político generándose cierta "informalización" de la política, a través de múltiples redes y zonas grises.

La transformación actual de la política es un proceso complejo de cuyo alcance apenas tomamos conciencia. El malestar expresa esa toma de conciencia difusa. Aquí me limito a destacar dos aspectos ya señalados por Raúl Urzúa.

En primer lugar, los cambios en la cultura cívica. Al igual que el capitalismo, también la democracia descansa sobre factores que ella no crea. Uno es la cultura política, que se encuentra alterada por un rasgo sobresaliente de los cambios recientes: el acelerado proceso de diferenciación e individualización. En una región de largas tradiciones comunitaristas, dicho proceso tiene repercusiones enormes. Algunas sumamente positivas como la mayor autonomía individual, liberada de los cercos normativos que establecían tradiciones muchas veces obsoletas. Más el proceso de individuación también tiene costos: significa perder el amparo y apoyo que significaban tales tradiciones, significa perder los hábitos mediante los cuales nos orientamos en la vida cotidiana, significa perder un conjunto de referentes comunes que permitían a la gente establecer lazos de confianza y cooperación. Significa por sobre todo la pérdida de los habituales códigos de interpretación mediante los cuales estructuramos la realidad social y otorgamos sentido a la acción social. Junto con la globalización cambian nuestras concepciones del espacio y del tiempo y ello modifica necesariamente nuestros mapas cognitivos y, por ende, las claves interpretativas con que pensamos y hacemos política.

Cambia nuestra concepción de "la política", pero cambia igualmente nuestra vivencia de "lo político"; o sea, aquella materia prima sobre la cual trabaja la política institucionalizada. Me refiero concretamente a un ingrediente fundamental del ejercicio ciudadano: la sociabilidad cotidiana. La ciudadanía no es un status abstracto, escindido de la condición humana de cada persona. La ciudadanía es una práctica que se nutre de los valores y conocimientos, de las creencias y experiencias que produce y reproduce la gente en su quehacer diario. La ciudadanía está cargada de subjetividad. De ser así, las transformaciones de la estructura y de las conductas sociales no son irrelevantes. Así, los grados significativos de desconfianza y atomización que se aprecian en la sociedad latinoamericana, y en la chilena especialmente, irradian sobre la política. ¿Por qué había de confiar en las instituciones democráticas quién no confía siquiera en su vecino? El fortalecimiento del vínculo social y de la acción cívica van juntos.

Otro factor que incide en el malestar con la política me parece ser la falta de conversación pública. Al menos en el caso chileno, es un elemento crucial. Los chilenos y chilenas no conversan sobre su pasado (Pinochet), ni sobre sus miedos y anhelos de hoy. Ello tiene consecuencias políticas. Por un lado, inhibe el desarrollo de los lazos sociales requeridos para poder enfrentar el futuro como una tarea compartida. Por el otro, resta un insumo decisivo al debate político. La queja de que "los políticos no se preocupan de los problemas de la gente como uno" no reconoce la propia responsabilidad: primero hay que verbalizar los temas que se quiere ver incorporados a la agenda política. En la medida en que la gente no se atreve a tematizar por su cuenta lo que le pasa, se produce un juego de espejismos entre los políticos y los medios de comunicación. Ahora bien, existe una co-responsabilidad de los partidos políticos. Es evidente su dificultad de proponer a los ciudadanos una interpretación de la realidad (en plural) en la cual éstos puedan reconocerse. Sin discurso, los partidos pierden asimismo los criterios para agregar intereses y opiniones, contribuyendo a la desagregación de la vida social.

En suma, tener democracia (electoral) no es lo mismo que hacer política democrática. Esto es lo que —a mi juicio— podría subyacer a la eventual *crisis de la política*.

## D. Acción colectiva, génesis y superación de la crisis

Laís Abramo

Quería volver al título del taller. Comparto la opinión de Mauricio Días David de que la crisis, por lo menos vista desde Brasil, parece bastante más grave. Una cosa interesante de la invitación al taller era que planteaba si no sería la hora de pensar un poco más en algunas alternativas, y no como se dijo hoy por algunas personas, que basta con hacer más de lo mismo. Fundamentalmente, trato de pensar sobre la calidad de la democracia, vinculando la economía, la política y la sociedad. Hay que fomentar el diálogo no solamente entre los economistas, los científicos políticos y los sociólogos sobre la economía, la política y la sociedad. Si uno se pregunta sobre la calidad de la democracia que se está construyendo debe reconocer que está directamente vinculada a la calidad del crecimiento económico o de los procesos de desarrollo económico y a la calidad de la sociedad que se está construyendo.

Insulza hablaba del corte que puede haber entre la democracia, las instituciones formales más macro de la democracia y los derechos individuales. Me pareció un tema interesante y pienso que, además, hay que pensar en los derechos colectivos. ¿Qué es lo que está pasando con los derechos colectivos? Campero se preguntaba sobre la legitimidad de las instituciones económico-sociales, que dijo *acompañaron al proceso de apertura*, cabe preguntarse si son instituciones fundamentales para el modelo del desarrollo que se estableció. ¿Cuál es el lugar de los actores colectivos en ese proceso, no solamente los partidos, sin duda fundamentales para la democracia, sino también la sociedad civil, los sindicatos, etc.. Un tema importante es pensar cuáles son los elementos de la economía que apuntan al debilitamiento de los actores colectivos. No estoy hablando solamente de los procesos de informalización del mercado de trabajo, por ejemplo, el desempleo, sino en medidas de política muy explícitas de los actores económicos. Toda la discusión sobre flexibilización del mercado de trabajo, de los derechos laborales, muchas veces tiene un resultado que va en el sentido del debilitamiento de los actores colectivos. Estoy de acuerdo con Bárbara Stallings respecto a que hay que pensar en la estabilidad macroeconómica y hacerlo a través de un consenso y ese consenso no puede ser autoritario, tiene que ser democrático. Pero dónde están los espacios para construir los consensos democráticos en torno al equilibrio macro o en torno a las políticas económicas si no existen actores colectivos, si no hay actores mas allá del Estado incluso. Pensar la institucionalidad democrática significa pensar en nuevos espacios públicos y de negociación social para discutir esos elementos de los modelos de desarrollo.

Finalmente, la pobreza está muy relacionada al tema del desempleo, del empleo precario. Insulza decía que cómo puede pensarse en la democracia, si la pobreza todavía es grande y significa no acceder a los mercados. Pero la pobreza, el desempleo, o la precariedad del empleo no son solamente una cuestión de mercado sino también de ciudadanía y de posibilidad de acceder a la ciudadanía en términos de derechos económico-sociales, lo cual se relaciona al tema de la legitimidad de las instituciones de salud, de educación, etc.

## E. Márgenes de acción

Francisco Rojas

Quiero volver sobre algunos aspectos que mencioné en relación precisamente a la calidad de la vía democrática y su nexo con el sistema internacional. Efectivamente la velocidad del cambio

internacional deja prácticamente a los actores sociales y políticos tradicionales sin armas para expresarse, en la incapacidad de crear instancias de conversación cuando la velocidad del cambio, de la noticia en los medios digitales es superior a la velocidad de la luz. Lechner ha anotado un punto esencial para el tema de la calidad democrática que es la inhabilidad, la falta de disciplina para crear espacios de intercambio. Esto también significa que las instituciones que surgen al no ser producto de esta conversación, a menudo son técnicamente sustentables desde el punto de vista jurídico, de la legislación o de las políticas económicas, pero no tienen la convocatoria ni la legitimidad social que se espera de ellas. Por lo tanto, sus niveles de autonomía son bajos, sus niveles de especialización también son bastantes espurios, por ejemplo, en términos de libertad de prensa. Quizás lo que ocurrió en la mañana cuando los periodistas querían grabar la intervención del Canciller Insulza, es muy decidor de una reunión de esta naturaleza donde el hombre público tiene que tener distintos discursos y el periodista a su vez caza al hombre público para obligarlo a responder preguntas. Eso es sintomático y muestra la escasa distancia entre lo público y lo privado, lo que es muy delicado.

## **F. Institucionalidad y eficacia de la democracia**

**Héctor Assael**

Lo que me preocupa en la discusión sobre la democracia es que, por un lado, se está hablando de la democracia formal, o sea, cómo se generan las autoridades, los equilibrios de poderes, las relaciones entre las mayorías y las minorías, la alternancia en el poder, la responsabilidad de las mayorías, todo lo que tiene que ver en fin con el funcionamiento institucional. Hay ideas sobre cómo se perfecciona esa democracia institucional, tema extraordinariamente importante, en el que creo que hay avances, así como en lo que tiene que ver con los partidos políticos, los medios de comunicación, la información pública, la transparencia. Hay muchos temas y hay muchos consensos y, probablemente, lo que hace falta es ver cómo funciona y cómo funciona mejor.

Pero debajo de eso, como un elemento muy fundamental, está la democracia real, que cómo siente la democracia la gran mayoría de los votantes. Aquí creo que realmente es poco lo que se ha hecho en materia de sistematización y de políticas para mejorar.

Empecemos por el problema del empleo, de la seguridad laboral, sigamos por la educación, continuemos con la salud, la seguridad ciudadana, el acceso a los sistemas judiciales, que es lo que a la gente le importa. Al que se levanta todos los días a las 6:00 de la mañana y tiene que ir a trabajar, se cuelga de las micros y vuelve agotado a su casa a las 10:00 de la noche, la democracia institucional le importa, pero no es su verdadera preocupación. Concorre a votar una vez cada cierto tiempo, cree que le va a ir mejor o que le va a ir peor, pero su situación personal efectiva, en términos de democracia verdadera funciona poco. Eso tiene mucho que ver con el grado de abstención y alejamiento de la gente de las urnas, cuando se van sucediendo los gobiernos y esa gente ve que no cambia mucho su situación.

A la gente le importa mucho más tener acceso al Servicio de Asistencia Judicial cuando tienen problemas de trabajo, que las elecciones. Están mucho más integrados a un proceso cuando se sienten con acceso al funcionamiento verdadero de la democracia. A la gente excluida socialmente, que no participa en el sistema, como muestra Uribe Echeverría, de la Universidad Católica, en su trabajo “Exclusión social en Chile”, la democracia real le llega muy poco y le importa poco la democracia institucional.

Y como tercer punto quiero finalizar recordando que mucho menos sabemos de las relaciones que existen entre la democracia institucional y la democracia real. Cuando escucho al

respecto, siempre se sabe más de lo institucional, muy poco de lo real y menos aún de los vínculos entre lo institucional y lo real.

## **G. Construcción de la democracia: Experiencias exitosas**

**Francisco León**

Hay tres países, Bolivia, Paraguay y Haití, muy interesantes. Probablemente, si hablamos en términos de democratización, Bolivia era el ejemplo antidemocrático de América Latina por lo menos en los términos formales de sucesión de regímenes. Sin embargo, desde 1982-83 hasta hoy, se ha dado una continuidad en las sucesiones electorales, en la capacidad de tener gobiernos que mantengan una continuidad en las reformas económicas y que garanticen una participación creciente. Es interesante que en ese país los intentos de formar movimientos populistas, a veces regionales, a veces basados en la etnia, no han resultado, frente a la capacidad de fortalecimiento de los partidos. En Paraguay, en la experiencia reciente, se ha podido apreciar la emergencia de ese actor colectivo que son los jóvenes democráticos. Podía esperarse, conociendo algo de la historia del país, que después de los cuatro muertos y después de la muerte del vicepresidente, se desataría una *vendetta* y, sin embargo, ha habido un desenlace diferente debido a la presencia de la juventud en las calles, que varió el curso de la vida política de ese país.

En una prolongada crisis de gobierno, que finalmente se logra resolver relativamente, en un enfrentamiento con el caudillo nacional Arístide, cabe tener cierta ilusión, que la situación pueda encauzarse hacia un gobierno democrático eficaz.

Hemos hablado mucho del proceso de democratización e inmediatamente le hemos colocado a ese proceso indicadores para medir cuánto avanza. Pero nos hemos fijado menos en lo que es la construcción de la democracia. Hemos olvidado cuando hablamos de los partidos y de crisis que, en América Latina, muchos de nuestros partidos surgieron de grandes movimientos sociales que posteriormente se institucionalizaron en partidos. Es un tema que no estamos abordando. Si comparamos la situación de Chile de Ibañez con la situación de Chávez en Venezuela, apreciaríamos que hubo una participación de los partidos dentro del gobierno y fueron ellos los que dictaminaron el curso de la vida política y el aumento de la participación política en Chile. ¿No podemos esperar, por ejemplo, que la democracia venezolana se reconstruya en términos de fortalecimiento de sus destruidos partidos, tradicionales, a través de la experiencia de participación de actores colectivos durante el gobierno de Chávez?

## **H. Acción y expectativas colectivas**

**Oscar Muñoz y Francisco Rojas**

Un breve comentario o pregunta más bien sobre el tema de los actores sociales. Lechner hacía alusión al tema del deseo de conversar de la gente, que creo es muy real. Sin embargo, uno debería preguntarse por qué entonces la dificultad de constitución de actores sociales y de movimientos colectivos que recojan esa inquietud y que estructuren formas de participación más reales. Aquí surgen varios problemas. Uno viene de la política, o sea, de la relación política y social de los partidos y de la clase política en particular. Creo que ella tiene dificultades para aceptar o asumir el entregar cuotas de poder, porque, en la medida en que se constituyen actores sociales con capacidad de acción, con capacidad de influencia, en esa medida la clase política tiene que entrar a compartir poder y esto es aparentemente insoluble hasta ahora. Por otro lado, podría decirse que los actores tienen que ganarse su capacidad de participación, y aquí aparece otro problema señalado por Urzúa que es el de la cultura cívica o la cultura democrática y que tiene que ver con la pregunta

de qué esperan las personas cuando participan en movimientos u organizaciones sociales. Este es un problema de fondo. A la participación se la mira en términos muy coyunturales, o sea, la gente va a las organizaciones en la medida en que puede llevar demandas muy puntuales que resolver. No va para desarrollar visiones o propuestas de más largo plazo, o sea, planteamientos que apunten a temas más estructurales. Habría que abordar el problema desde varios ángulos, desde el lado de la política y también, de la base social, lo cual implica problemas educacionales, culturales, etc.

El tema planteado es si el debilitamiento de los actores colectivos es algo puntual de la reforma o se transforma de hecho en una característica estructural del funcionamiento del sistema y, si a partir de ahí, aparece una devaluación de la capacidad ciudadana generada desde los actores colectivos. A lo mejor es posible plantearse que los poderes fácticos empiezan a tener una incidencia mucho mayor en las definiciones del régimen político, más allá de la institucionalidad democrática, y que eso redunde en una reducción de la tolerancia y en mayores tensiones.

## I. Sociabilidad y participación democrática

Raúl Urzúa

Primero, estoy totalmente de acuerdo con los puntos que planteó Lechner, respecto a los cambios de largo plazo que ha introducido el modelo económico. Sin embargo, creo que hay factores del pasado, históricos, que también siguen estando presentes. Cuando echamos ahora de menos muchas formas de sociabilidad, cabe recordar que eran entre grupos que excluían a otros. Hubo un cambio a un nivel ideológico hacia un mayor individualismo; las formas anteriores de sociabilidad se han roto. Actualmente, nos encontramos frente a *otros* a los cuales les tenemos enorme desconfianza porque no estamos acostumbrados a tratar a personas con las cuales no tengamos vínculos puramente objetivos o impersonales. La debilidad de las normas para regular relaciones impersonales en nuestros países es muy grande. Es como construir un tejido social en un momento en el cual hay también un esfuerzo ideológico por convencer a las personas que ellos triunfan por sí mismos. Estamos luchando contra la corriente. El problema es de fondo; no empieza en Chile en 1973, ni con el gobierno de Menem en Argentina, ni recientemente en Colombia; es un proceso muy largo.

La pregunta sobre los actores colectivos es difícil de abordar sin referencia a una visión nostálgica; sin pensar en lo bueno que fueron los grandes y poderosos sindicatos. ¿Cómo pensar hoy actores colectivos en estas nuevas condiciones de lazos sociales, del sentimiento de comunidad, en una sociedad mucho más individualista? Esto lleva al punto de la conversación, señalado anteriormente. Tendremos que pensar actores colectivos ya no tanto como un tipo de solidaridad e interés establecidos, sino como procesos de conversación, negociación, discusión, en sentidos mucho más flexibles, mucho más de comunidades, quizás de comunicaciones que de intereses. Eso lleva a descubrir la necesidad de conversar, para poder comunicarse, tener un lenguaje rico, productivo, que hay que desarrollar, crear. En vez de eso, tenemos uno cada vez más retraído, más simplón. La pobreza de lenguaje cierra un círculo vicioso. A la gente le preguntan en las encuestas: cuál es la principal seguridad ciudadana y, los políticos dicen: lo que la gente quiere es seguridad ciudadana entonces cerramos el círculo y la gente paralelamente dice: los políticos no se preocupan de las inquietudes de la gente como uno. Aparentemente contradictorio, sin embargo, tienen la razón, porque aparece un círculo cerrado de espejos, mientras la inquietud de la gente es la subjetividad, sin palabras, no saben verbalizar lo que les pasa, no tienen palabras para explicar lo que les pasa. Ni los partidos, ni los políticos nos ayudan ofreciendo discursos en los cuales nos podamos reconocer.

¿Por qué hace falta hablar de participación? Se dan siempre datos, por ejemplo, menos de 40% de presencia a los comicios. Pero al parecer en los países democráticos, los niveles no son mejores ni más altos.

La otra cosa que quería tratar, complementando los comentarios de León, sobre Bolivia, es, ¿hasta qué punto subestimamos los elementos culturales?. En Bolivia, al parecer, fue muy importante el aprovechamiento de prácticas, de tradiciones culturales muy arraigadas y que fueron muy bien aprovechadas para el desarrollo del proceso democrático.

## **J. Debilitamiento y reconstitución de los actores colectivos**

### **Laís Abramo**

Quería volver al tema de los actores colectivos y referirme a la dificultad de su constitución. Eso tiene que ver con el proceso de ajuste o reestructuración productiva, con las reformas, con el cuadro macro de que estábamos hablando. Hay que pensar sin visión nostálgica, lo que es difícil, sin duda. Voy a hablar de los actores del mundo del trabajo, que no es el único, pero es un ámbito fundamental. En Brasil los trabajadores sin contrato formal de trabajo representaban más o menos 40% de la población ocupada, hoy representan más o menos 60%. Este cambio está directamente vinculado a las políticas de apertura comercial, al nuevo modelo económico, a la globalización. Ello va a incidir en la configuración de la clase trabajadora y, por lo tanto, también en sus posibilidades de organización colectiva. No es una relación directa, pero sin duda tiene una fuerte incidencia. La violencia de ese tipo de cambio en la estructura productiva del mercado de trabajo, de la organización productiva de la sociedad, varía según los países. La dificultad de constitución de los actores colectivos tiene mucho que ver con violencia, dado que son procesos de cambio hechos en general con muy poca negociación social. Una parte importante de la explicación está por ahí, pero eso no significa la destrucción del actor colectivo. Los actores colectivos en el mundo del trabajo no desaparecieron; pueden estar debilitados, pero no desaparecieron. Hay algunas experiencias interesantes en que lograron reconstituir su capacidad organizativa o su institucionalidad en las nuevas condiciones. La dificultad está muy relacionada con lo que está pasando en el mundo de la organización productiva. No sé si son más comunidades de comunicaciones que de intereses, pero sin duda son formas más flexibles de organización y de definición de intereses. No se puede pensar más en un sindicato que responda solamente a los intereses de los empleados. También en Brasil hay experiencias de como el sindicato desplaza su espacio de interlocución o de conversación hacia una definición de identidades más allá de las empresas. El sindicato hoy es para la comunidad, para los desempleados, para los precarizados. También hay algunas experiencias, donde la negociación social encuentra nuevos espacios de definición, tripartitos, multipartidos, involucrando a la comunidad, a las municipalidades, etc. Es en esas experiencias donde podemos encontrar luces respecto a cómo esos actores pueden reconstituirse en la nueva situación.

## IV. Integración regional\*

---

### A. El desafío regional de las crisis

**Francisco León**

Conviene analizar si los mecanismos de regionales de integración constituyen respuestas capaces de rebasar la crisis y si el impulso de ésta acelera el proceso de integración. Hoy hay dudas respecto a algunos de los mecanismos creados durante las últimas décadas, como la Comunidad Andina y, más concretamente sobre sus negociaciones con MERCOSUR. Algo similar sucede con el Grupo de Río, indiscutiblemente uno de los grandes instrumentos regionales de conversación, de diálogo, sin el que no podemos explicar mucho de la historia reciente. Sin embargo, cuando existía una gran expectativa de que frente a la situación de crisis el Grupo tuviera un pronunciamiento y llegara a sugerir compromisos de fondo de los países de la región para enfrentarla, ello no sucedió. Empero, la crisis sería un factor que lejos de obstaculizar, haría más amplio y necesario el proceso y los mecanismos de integración.

La historia desde el grupo de Contadora al de Río y los mecanismos de integración, desde el CARICOM hasta el Mercosur, muestran en América Latina una doble capacidad: de generación de consensos y de participar en dirimir conflictos de carácter regional.

---

\* Intervinieron en esta sección, los expertos señora Pilar Armanet, Presidenta del Consejo Nacional de Televisión; y los señores Walter Sánchez, Coordinador de Extensión del Instituto de Estudios Internacionales; Martín Hopenhayn y Francisco León, Oficiales de Asuntos Sociales de la CEPAL.

Las crisis actuales han sido crisis nacionales con repercusiones que recogieron respuestas regionales. Ellas plantean a los mecanismos regionales el desafío de seguir generando consensos y de dirimir conflictos.

A la vez, frente a crisis como la de Paraguay, la introducción de la cláusula democrática en el Mercosur, aparece como un desafío tal vez demasiado anticipado. La aprobación de la cláusula democrática presionó a los Presidentes a jugarse en la negociación de una salida con las partes en conflicto. La amenaza de la exclusión de Paraguay del Mercosur no impidió los enfrentamientos entre bandos. Los actores paraguayos al resolver pacíficamente la crisis política y encauzar la democracia, actuaron por razones y una lógica interna y no en función de permanecer en el Mercosur y respetar una cláusula democrática que la inmensa mayoría de la población desconocía; le era indiferente.

En materia de dirimir conflictos, América Latina sigue teniendo grandes logros. El acuerdo entre Ecuador y Perú muestra la eficacia del mecanismo de países garantes en un clima de entendimiento latinoamericano sobre la necesidad de poner fin políticamente a los diferendos. En cambio, la experiencia de Paraguay dice que, en un clima de diferencias sobre la institucionalidad y las prácticas democráticas y ante la carencia de mecanismos operativos suficientes para aplicar la cláusula democrática, era muy difícil otra salida que la negociación que condujo al asilo del General Oviedo en Argentina y del ex Presidente Cubas en Brasil. Nuestras imperfecciones hay que superarlas en medio de los procesos de reestructuración económica, modernización política e integración regional. Así sucede con la discusión de una moneda técnica latinoamericana. Otro campo emergente son las reformas estructurales de segunda generación, qué hay que hacerle al modelo económico para darle movilidad y sustentabilidad. No pareciera que la receta del FMI y del Banco Mundial de usar esas reformas para perfeccionar el modelo económico emergente tenga acogida regional. Hay muchas diferencias entre países y entre los actores importantes sobre los modelos compatibles en términos de crecimiento, equidad, democratización e integración. Las crisis avivan la discusión y no han aparecido los modelos sobre los cuales podría basarse el consenso regional.

Por último, respecto a la parte política, creo que hemos tenido una democracia muy pensada en el fortalecimiento de las instituciones y de los partidos y organizaciones políticas y sociales pero menos en la construcción de esas instituciones y organizaciones. Así, en América Latina, la construcción de nuevos sistemas partidarios que logren expresar y dar forma a las demandas de la población es fundamental, pero hay mucho camino por recorrer para lograr un consenso operacional sobre la democracia exigible.

## **B. Impactos diferenciales de la globalización**

**Walter Sánchez**

Mi presentación es fruto de una discusión en un grupo de investigadores del Instituto de Estudios Internacionales, sobre la globalización y sus impactos en nuestra región.

Primero, se percibe una incapacidad de construir una agenda económica y política común de América Latina, debido a los efectos diferenciados del proceso de globalización. Hay algunos sectores de la economía de un país muy favorecidos, como las telecomunicaciones o las finanzas, mientras otros, a veces son desplazados, por ejemplo la industria textil, dañada por una progresiva modernización. Esa asincronía entre los efectos de la globalización en distintos sectores hace difícil que haya agendas comunes tanto al interior como entre las distintas naciones.

En general, en esta sociedad mundializada surgen actores autónomos con políticas externas privadas que pueden deliberadamente oponerse a las políticas de los estados. Imaginemos un grupo

ecologista que deliberadamente se opone a un gobierno, o sectores transnacionales que crean regímenes internacionales para regular el juego, disciplinar los jugadores, controlar los resultados y manipular las interacciones económicas y políticas en función de sus intereses. Son esquemas de intervención, diferentes a los del pasado, que tratan de regular el proceso de creación y distribución de riqueza, comercialización, publicidad, etc., sin necesidad de sancionar individualmente a los actores. Eso crea una red bien difícil para los países pequeños. ¿Cómo analizar estos fenómenos? ¿hay nuevas teorías sobre las relaciones internacionales? Quizás alguna tipología de análisis nos permitiría ir señalando en qué espacios hay mayores niveles de consenso, en cuáles hay mayores fricciones, en cuáles la globalización fragmenta más o integra más al sistema internacional. Aparece una diplomacia informal, como decían los chinos en el pasado, una especie de diplomacia pueblo a pueblo que, de repente, toma cierto nivel de articulación en la sociedad civil global y eso por cierto debilita las tradicionales soberanías nacionales. Amnistía Internacional y otros prácticamente tienen sus propios gabinetes, sus sistemas de información dan golpes publicitarios, y operan a veces casi con mayor fluidez que la Cancillería de un pequeño Estado. Esto es un elemento nuevo, para el cual los actores políticos tradicionales no están preparados, no lo pueden dirigir y no dan respuestas por no tener códigos para interpretar lo que pasa.

### **Sociedad civil y sistema internacional**

Hay una visión optimista, de quienes sostienen que en la medida que se estrechen los vínculos entre el Estado y la sociedad civil existe la posibilidad de construir respuestas desde América Latina. Desde la perspectiva del analista internacional, proponen una especie de revitalización de algunas expresiones sociales y políticas alternativas, no fáciles de definir: movimientos étnicos, barras, grupos, movimientos poblacionales, sectores que trabajan con sistema de autoayuda, etc. Esas redes de la sociedad civil crean lazos entre ellas y complican la labor de las cancillerías tradicionales, crean presiones, colocan temas sensibles nuevos, crean espacios para que las minorías silenciosas logren expresar, en forma muy poco convencional, el mundo social de los excluidos y, a veces, tratan de irrumpir en estos discursos más oficiales. En este sentido, la expansión de la sociedad civil a nivel nacional y mundial, afecta no sólo el funcionamiento de los organismos multilaterales tradicionales, como la OEA, el Grupo de Río, etc., sino también el funcionamiento de las empresas, la publicidad, el *marketing*, que tiene que ser delicado en materia de género, de propaganda.

No es fácil definir relaciones causales entre lo que provoca la globalización y la emergencia de esta sociedad civil; no hay evidentes relaciones de causalidad entre las múltiples variables y actores en juego: la relación entre los actores endógenos y exógenos se hace cada vez más estrecha y el sistema internacional se superpone a menudo con la política doméstica.

¿Cómo son las respuestas a los desafíos económicos y políticos? Una primera observación es que los países desarrollados, mediante la intermediación y competencia de los ciudadanos organizados (ONG, partidos con base social, etc.), escuchan, y orientan con mayor eficiencia y legitimidad las demandas plurales de sus sociedades civiles. Existe una mayor interconectividad entre las redes sociales internacionales, se estimulan, se respetan las diferencias, mediante la promoción de espacios para el diálogo creativo entre el sector público y el privado, entre actores que operan en posición fronteriza entre el mercado y el Estado. En general, esas sociedades civiles se sienten más representadas porque poseen instituciones cercanas a la gente, más especializadas, autónomas, flexibles y eficientes. Por cierto, no las vamos a idealizar pero, comparativamente, tienen un mayor nivel de interconectividad y de previsibilidad que las nuestras. La institucionalidad de la cooperación económica, de la concertación política en nuestra región es más bien crítica, no en el sentido de que falte soporte técnico sino, más bien, porque no se siguen problemas. Se adoptan iniciativas a menudo reactivas a las propuestas de las potencias regionales, como las reuniones de las Américas. Son redes institucionales poco transitadas, como super carreteras con

pocos vehículos, que parecen archipiélagos con bajos niveles de interconectividad, con instituciones más bien semiautónomas que responden a intereses corporativos. A veces, prefieren hacer operaciones con otros países, sacan sus capitales al extranjero porque se les complica su situación interna y, a veces, vemos que aquellos a los que les va mejor en un país lo primero que hacen es irse a invertir a otro país. El “Estado facilitador”, entre comillas, que tiene que ayudar al mercado y a aquellos grupos fácticos mejor organizados. Las propuestas regionales tienen soporte técnico pero suelen precisamente reflejar este tipo de inquietudes de carácter cupular, en consecuencia no potencian el desarrollo de los países, no tienen gran capacidad de convocatoria. Tenemos un bajo nivel de densidad institucional y no respetamos las autonomías de las distintas instituciones, y eso crea problemas con la confianza mutua. Hay un déficit de confianza mutua, no sólo a nivel de los países sino también entre los países. En este contexto mundial, el Estado aparece debilitado pero, curiosamente, aparece también con un papel clave, como correa de transmisión de la globalización gracias precisamente a su capacidad instalada, a su capacidad de inteligencia, de planificación, de coordinación. Este “Estado de competición” necesita reformular las políticas exteriores de la región para aumentar la creatividad y los niveles de consenso regionales. Estos consensos no se reducen a la negociación de rebajas arancelarias sino a la agenda para el siglo XXI. Esta estrategia de futuro exige reconocer una primacía y una regla de oro del sistema político internacional, se trata de *self-help*, un sistema de auto-ayuda. Los latinoamericanos todavía no entendemos que nadie va a venir a ayudar a la región, si la región no es capaz de ayudarse a sí misma, nadie hará por América Latina lo que ella no está dispuesta a hacer por sí misma.

En un escenario global entonces, con una sociedad civil mundial emergente, los Estados ya no pueden absorber en forma exclusiva los impactos negativos de la globalización. Hay falta de coordinación; todavía se sigue pensando que el Estado es un actor único y racional. Hay que escuchar e incorporar a la sociedad civil en las decisiones de política exterior. Al círculo de la tecnocracia que maneja los asuntos de política exterior le cuesta traspasar sus intereses a la sociedad civil. La gratuidad y la solidaridad son valores poco frecuentes en las relaciones internacionales. Una manera práctica de adelantarse a los impactos negativos de las influencias exógenas sería buscar una globalización solidaria, potenciando el diálogo Estado-sociedad civil; la acción concertada y las estrategias de auto ayuda en el plano uni, bi, y multilateral.

## **C. Información y percepción pública de las crisis y los procesos de cambio**

**Pilar Armanet**

Desde el punto de vista de los medios de comunicación se está produciendo un debate muy importante sobre la calidad de la información. Es una discusión que recién comienza y que se relaciona con el rol que deben jugar los medios en el desarrollo político, económico y social. Este tema está vinculado con las obligaciones de servicio público que, especialmente en Europa, han estado ligadas a las concesiones de televisión. Esta concepción perdió pie durante unos diez años, con el proceso de privatización e internacionalización de los medios de comunicación, pero ha vuelto a cobrar fuerza la idea que los medios deben contribuir a la formación de los grandes consensos políticos, económicos y sociales que requiere una sociedad democrática.

Este debate está también presente en América Latina y su relevancia es indudable cuando se comprueba que, en un país como Chile, el 78% de los chilenos y chilenas declaran que se informan exclusivamente a través de la televisión. Ello es especialmente significativo cuando algunos exitosos hombres del medio han declarado que el público medio, al que se refieren cuando programan, equivale a una persona que tiene un nivel emocional, intelectual y de alfabetización de un niño de unos 12 años de edad. Esta afirmación cobra particular importancia en la perspectiva

que señalaba Lechner en relación con la simplificación y la pérdida de riqueza del lenguaje. Esta característica de simplificación y pobreza que se percibe en la sociedad es particularmente seria en el ámbito de la televisión. Algunos optimistas, entre los cuales me cuento, ven en Internet una recuperación del lenguaje escrito y de la complejidad. Sin embargo, en nuestros países la conexión se produce sólo en algunos segmentos de la sociedad, por lo que sus efectos no serán percibidos a niveles masivos, a menos que se adopten medidas concretas para evitar nuevas y graves diferencias entre los que tienen y los que no tienen acceso a la sociedad de la información. Entretanto, la televisión vaciada del peso de las ideologías que entregaban un mapa cognitivo y simple para la interpretación de los hechos, ha llenado ese vacío con prejuicios. La información internacional difunde un cúmulo de prejuicios y ello puede percibirse especialmente cuando los hechos no transcurren de la manera esperada. Los prejuicios no explican, por ejemplo, que México y Estados Unidos hayan suscrito un acuerdo de libre comercio, ni que Paraguay haya podido superar su conflicto político reciente en forma razonable. En el terreno económico, por ejemplo, en nuestros países la crisis asiática no ha sido mostrada, ni mucho menos explicada. En los hechos vivimos con el fantasma de una crisis que la mayoría de la gente no tiene idea qué significa ni por qué se produjo. El prejuicio mayoritario que comparte la gente es que los asiáticos lo hacen muy bien en su manejo económico y que si se han equivocado, se han equivocado poco. Por el contrario, parece mucho más fácil, desde los prejuicios, pensar que los que verdaderamente nos hemos equivocado hemos sido nosotros, que en materia de fracasos económicos somos bastante reiterativos.

Otro elemento central de la noticia y su contribución en momentos de crisis tiene que ver con su focalización en el conflicto, lo que nos hace ver los procesos políticos, sociales y económicos sólo desde la coyuntura y el conflicto. Esta particularidad de la información obliga a los actores políticos a actuar en la coyuntura desde la reacción y no desde la propuesta. Es un papel sumamente ingrato para un político no haber previsto, ni menos propuesto nada respecto de esa coyuntura, sino solamente haber reaccionado intentando explicar por qué no se pudo hacer lo que no se hizo oportunamente.

Otra particularidad de la televisión que, una vez más, dificulta su contribución a la construcción de los consensos democráticos se relaciona con la dificultad del lenguaje televisivo para dar cuenta de la complejidad de los problemas actuales. En el proceso del desarrollo político y económico, especialmente en el ámbito de las libertades, la televisión resulta insuficiente para explicar la complejidad y gradualidad en la ampliación de estas libertades. La televisión no es capaz de dar, con los tiempos que maneja y con las características propias de su lenguaje, debida cuenta de las complejidades de los procesos sociales, de manera que se produce una sobresimplificación de los problemas y, consecuentemente, de las posibles soluciones.

Por último, en el tema de la regionalización, la construcción de América Latina como región o la de cualquier otra parte del mundo, se describe desde un punto de vista ritual. Es decir, lo que las personas ven en su casa es el rito de las reuniones, que la gente de a pie percibe como un placer que se dan los gobernantes. No existe una conexión efectiva entre la ritualidad de esos acuerdos y la vida común de las personas. Hay un formalismo en la información y no hay capacidad, o no ha habido capacidad, para vincular los procesos de integración y la vida cotidiana, por ejemplo, la posibilidad de circular y trabajar en otros países, la capacidad para moverse y viajar, son cosas que podrían destacarse en los medios de comunicación y no se destacan. De allí que los procesos de regionalización sigan desvinculados afectivamente de la preocupación de las grandes mayorías.

## **D. Revitalización de los actores y dimensión ética y cultural de los cambios**

**Francisco León y Martín Hopenhayn**

Respecto a la exposición de Sánchez sobre el tema de la revitalización de los actores nacionales, en la situación mexicana, el sindicalismo ha encontrado en el contexto del NAFTA un marco que le ha permitido hacer sus reivindicaciones mucho más fuertes y lograr avances aun en las zonas que parecían de mayor precarización, como la Frontera Norte. Eso ha sido logrado por la cooperación del movimiento sindical a nivel internacional que ha logrado imponer, en el del contexto del NAFTA, una normativa que potencia la capacidad interna del sindicalismo mexicano. Asimismo, en América Latina nunca hemos podido tener un consenso de los grandes países en el tema del medio ambiente y ecológico. A pesar de haberse hecho las reuniones en Río de Janeiro, Brasil siempre ha tenido una posición que ha hecho que la posición regional sobre este tema haya estado un poco más atrás que la de algunos países que han asumido liderazgo, como Costa Rica. Eso muestra que en la manera de elaborar consenso y discutir nuestras diferencias, estamos detrás del orden internacional.

La presentación de Armanet ha sido muy interesante desde el punto de vista del marco de los medios donde están actuando nuestros actores políticos, con el énfasis en el conflicto y la coyuntura. La dificultad de tener una prensa que busca comunicarse con un público muy vasto a un nivel muy bajo, que torna incomprensibles los grandes fenómenos internacionales, tiene relación con la intervención de Sánchez sobre la velocidad con la cual se producen los cambios a nivel internacional y la capacidad de los actores nacionales de seguirlos.

El que las audiencias de los medios de comunicación sea este ciudadano medio semianalfabeto es un mensaje que se envía al sistema publicitario, al sistema de propaganda e, incluso, a los sistemas educacionales. Todos empezamos a pensar que el cliente opera con esas categorías y eso crea a su vez un efecto de reproducción bastante delicado en el sentido de que puede dejarnos en una especie de sociedad muy estresada desde el punto de vista cultural.

Apagar la televisión va a ser el acto más revolucionario que uno pueda imaginar. Por cierto el ciberespacio desaparece como un ámbito de libertad que ojalá pueda permitirnos una gramática común para entender estos procesos.

También quería comentar que a nivel de la base social, han surgido grupos, desde esotéricos hasta carismáticos, muy impresionantes, que no dejaría de lado porque pueden ser un elemento muy importante tanto para la consolidación democrática, como para mantener ciertas identidades. Esto podría tomarse como un discurso conservador, pero creo que más allá de tener algunos elementos que puedan ser manipulados desde una perspectiva conservadora es altamente saludable, revolucionario, en el sentido de que difícilmente se podrán estabilizar estas democracias si no tienen legitimidad moral.

En el seminario sobre “Ética y corrupción en América Latina”, se enfatizaba que la corrupción crea problemas de falta de credibilidad de los actores públicos. Quiero recoger la temática de la ética o de los argumentos morales o religiosos, culturales que afirman cualquier proceso de desarrollo. Ello va desde la restauración de museos hasta problemas como el programa del milenio en materia de ciencia, o de relaciones con iglesias locales. En ese sentido hay que abrir el debate sobre el tema de la cultura como un elemento esencial para el desarrollo; temas muy políticos, muy económicos, hacen olvidar esta dimensión cultural. Se echa de menos en estas reuniones la voz de una persona que tenga otra lectura, la de un artista o de un poeta, porque es difícil entender a nuestra región si no se comprende esa América Latina profunda.

El tema de la cultura, sobre todo la idea de cultura democrática, planteada en la reunión que hizo el BID en París en marzo de 1999. Hubo una discusión sobre cultura democrática, básicamente porque ella se planteaba contra un pasado o bien autoritario o bien populista, que era la tradición de cultura política predominante en América Latina. Uno de los elementos que se objetaba era la falta de capacidad para diferenciar el sistema político de la sociedad civil. De allí surgen diversas preocupaciones: la tendencia a una excesiva contaminación entre ambos sistemas; la tendencia a la falta de canales de comunicación e interacción entre sociedad civil y sistema político; el hecho de que la sociedad civil no se siente seducida y movilizada por el sistema político, por el sistema de partidos o por el Estado. Me planteo, en ese sentido, qué es cultura democrática hoy. Una parte importante de esa cultura es el respeto a la democracia formal, y en eso estoy de acuerdo con lo que planteaba el ministro Insulza, en cuanto a que la democracia formal es un bien precioso que se rescata contra la tradición populista y contra la tradición autoritaria, y que forma parte de la cultura democrática y del respeto a los procedimientos democráticos. Pero, por otro lado, la democrática es una cultura cívica, en que la sociedad civil tiene capacidad de opinar y de movilizarse para vetar.

Se invoca también mucho el tema de los actores sociales, y su capacidad de propuesta como una especie de antídoto a una excesiva tecnificación de la política o a una excesiva separación del sistema político respecto de la sociedad civil. Se trataría de actores sociales con capacidad de propuesta, es decir, con capacidad realmente de premiar u objetar al sistema político y los procesos decisorios del Estado. Este es un enfoque que funciona mucho sobre todo entre los discípulos de Touraine, quien precisamente acaba de publicar un libro que plantea la intervención de los actores sociales para salir de una especie de *impasse* entre la política y la economía francesa. Es verdad, que se requieren actores sociales con capacidad para incidir de manera tal de romper el cerco tecnocrático o autorreferente del sistema político, pero ¿cómo se logra eso?

Lo último que quería plantear, dado que se ha hablado hoy día de economía y política, democracia y finalmente de integración, es el caso ocurrido hace un par de meses, cuando estalló la crisis de energía eléctrica en Argentina. Por un lado aparece la integración como voluntad política de los gobiernos, el Mercosur como caso paradigmático y, por otro lado, la privatización y la pérdida de fronteras nacionales con total independencia de aquella voluntad reguladora política de integración regional. Esta permeabilidad de las fronteras permite a una empresa chilena comprar buena parte de un servicio estatal en Argentina. Frente a una situación irregular donde la empresa no es capaz de garantizar el servicio público que presta, la sociedad se moviliza muy fuertemente, y en ello se mezcla una reacción antichilena también. Son las paradojas de la integración, donde además la movilización social es parte de la democracia y donde la capacidad de la sociedad para movilizarse e imponer un veto, lleva a una decisión política que es multar a esta empresa extranjera.



## V. Síntesis y conclusiones

---

**Francisco León**

El taller de análisis y reflexión marca las diferencias entre la actual crisis y la de los años ochenta y, reflexionar sobre el evento potencialmente recurrente en los modelos y estrategias económicas dominantes en el marco de la globalización. A la vez, permitió comprobar la tendencia de los especialistas a privilegiar *una* de las dimensiones o enfoques analíticos posibles (económico, político, social, de las relaciones internacionales o la integración). Se confirmó la utilidad de complementar esos enfoques para identificar y desarrollar las políticas requeridas para enfrentar este nuevo tipo de crisis y lograr un desarrollo sustentable de nuestras economías, sociedades, regímenes políticos y procesos regionales de integración (Insulza, Ocampo).

En lo económico, la recurrencia de este tipo de crisis, al estar asociada al modelo y estrategia utilizados, puede afectar a cada país individualmente en razón de sus vulnerabilidades internas y de la percepción de éstas por los agentes internacionales, o sus vínculos más estrechos con los países o regiones en crisis en el escenario global. No obstante, los procesos de integración en marcha u otras formas de interacción entre países de la región, pueden favorecer (*ie* crisis brasileña en el Mercosur) o limitar (*ie* México en el Nafta) la generalización de la crisis de un país a otros. Esta tendencia a la propagación de la crisis no es exclusiva de las variables económicas, sino también de las políticas o de los esquemas de integración.

La crisis de la deuda, la mexicana de diciembre de 1994 o la brasileña de enero del presente año pueden ser igualmente intensas en su impacto, pero éste es de menor duración y también son menores las transformaciones estructurales requeridas para volver a la senda del crecimiento. Las crisis de nuevo tipo pueden ir acompañadas de desempleo de dos dígitos e incrementar la inequidad y la pobreza, pero probablemente no generarán otra década perdida; a la vez, para su superación se requieren las denominadas reformas de segunda generación más que un cambio del modelo vigente. Adicionalmente, los países que han ordenado su macroeconomía resultan menos vulnerables a estas crisis o, de ser impactados por ellas, pueden recuperarse con mayor facilidad y rapidez, dadas la capacidad interna de manejo y la credibilidad internacional, logradas con las reformas estructurales.

En el origen y en las medidas para enfrentar las nuevas crisis predominan los aspectos financieros sobre los reales e institucionales, si bien también los políticos han sido claves para generar o superar la desconfianza internacional. La experiencia muestra, sin embargo, que los problemas de reactivación y, sobre todo, del empleo no encuentran solución exclusivamente en la reducción de la tasa de interés, la estabilidad cambiaria y la recuperación de los flujos financieros internacionales. En muchos casos, el alto desempleo puede estar asociado a la reducción o salida de la actividad, particularmente de las pequeñas y medianas empresas, que contribuyen más que proporcionalmente a su importancia económica, a la creación de empleo. Ellas se benefician más tardíamente de la baja de intereses y son más propensas a la quiebra o a la absorción que aquellas empresas que acceden a los mercados financieros internacionales (Stallings, Le Fort, Días David, Muñoz). ¿Es posible dar mayor integralidad al análisis económico de estas crisis y especificidad a las políticas para superar sus impactos?

En el plano institucional, las crisis recurrentes han hecho más difícil la legitimación de las reformas, particularmente en la seguridad social y los servicios sociales, introducidas en periodos autoritarios (*ie.* Chile) o en etapas iniciales del ajuste económico y de la democratización (*ie.* Argentina, Bolivia, Perú). En efecto, estas crisis retardan e inclusive se saldan con retrocesos en la incorporación de grupos importantes de la población a los beneficios de estos sistemas de seguridad social y de servicios, los cuales además resultan afectados por la crisis en su capacidad de responder a las demandas actuales o a las expectativas futuras de sus afiliados. Estos problemas de legitimidad institucional, asociados a la insatisfacción de grupos importantes de la población, no son independientes de la incapacidad del crecimiento y las transformaciones económicas para reducir el sector informal de la economía, generar empleos y garantizar una continuidad ocupacional compatible con el funcionamiento de esos sistemas de seguridad social y de servicios basados en las contribuciones de la nómina de salarios (Abramo, Campero, León).

Los problemas de legitimidad de las reformas están asociados igualmente a la inconformidad con los avances en la superación o reducción de la pobreza, los cuales son frecuentemente anulados por las crisis recurrentes, manteniéndose la proporción y aumentando el número de pobres en clara contradicción con los discursos oficiales. Aumenta la frecuencia e intensidad de las actividades para deslegitimar las reformas y el modelo económico por importantes actores colectivos como los sindicatos, cuyas posibilidades de organización han sido socavadas por algunas reformas, y que frecuentemente han sido marginados de la discusión y toma de decisiones sobre los mismos. ¿Sería realista iniciar las reformas de segunda generación en un contexto de baja legitimidad de las reformas anteriores? ¿Pueden las nuevas reformas renovar o acrecentar la legitimidad de las precedentes?

Aunque los factores políticos han tenido un papel importante en las crisis mexicana (1994) y brasileña (1999), la mayoría de los analistas políticos vincula la crisis de los regímenes democráticos latinoamericanos a procesos de larga duración (Lechner, Urzúa), relacionados con cambios globales hacia la individualización y la transformación de las formas de participación en

las sociedades actuales, las que refuerzan la orientación de los modelos económicos emergentes. Simultáneamente, crece la preocupación por la inestabilidad de las reglas de juego político manifestada en las frecuentes reformas constitucionales; así como en las graves consecuencias para la economía, el bienestar de la población y la estabilidad democrática de los conflictos, sin salidas formales claras, entre poderes centrales del Estado, o entre éstos y los regionales o locales, como ocurre actualmente en Brasil, Ecuador o Venezuela (Ocampo, Rojas). ¿Cómo combinar ambos enfoques en el análisis de las nuevas crisis?

Hemos comprendido la importancia de la democracia formal, que muchas veces quedó subordinada indebidamente en el pasado a la real o sustantiva, más ligada a los resultados del funcionamiento democrático. Los procedimientos crean una cultura cívica que es fundamental al funcionamiento de la democracia, pero no lo hacen en un vacío, sino en el marco de las relaciones de la sociedad civil y del sistema político. Son estas relaciones las que carecen del dinamismo suficiente. El problema no se reduce a la mayor o menor participación electoral, sino a la participación social, en general y a las reformas del Estado necesarias para hacer más exigibles los derechos ciudadanos y las responsabilidades y compromisos de las autoridades con sus políticas (Urzúa, Hopenhayn).

Las crisis económicas y políticas nacionales con impacto regional han encontrado a los partidos debilitados, debido a conflictos internos, a su desdibujamiento ideológico y a la corrupción o falta de renovación de sus cuadros dirigentes. En este contexto, en algunos casos, la personalización del poder asociada al protagonismo de un líder en la superación de la crisis, permite que el sistema de partidos pase a jugar un papel secundario, al producirse una interacción directa entre el líder y amplios sectores de la población. Al debilitarse la capacidad de renovación periódica de las autoridades o la independencia de los poderes del Estado y la tendencia a justificarla en aras de continuar las reformas y la estabilización y recuperación económicas bajo una conducción política que dé confianza internacional, se produce un *impasse*. En otros casos, las reformas políticas —particularmente de los sistemas de partidos— representan un costo en incertidumbre difícilmente afrontable, al decir de muchos, por algunos países de la región. Se aceptan así excepcionalmente los procesos de renovación democrática como en México, o la introducción de fórmulas que incorporan formas de culturas políticas tradicionales combinándolas con otras modernas como en Bolivia (Lechner, Urzúa, León).

El debilitamiento o desdibujamiento ideológico de los partidos y el creciente individualismo conducen a situaciones donde la población carece de los mapas cognitivos y los vínculos de sociabilidad necesarios para desenvolverse en períodos de crisis económicas, políticas o de las relaciones internacionales (Abramo, Armanet, Lechner, Muñoz). Este sustrato no es favorable a un desarrollo democrático y menos a que las crisis sean enfrentadas a través de la participación democrática de la población, que pasa a depender de su confianza en un líder o en movilizaciones contra las autoridades elegidas y a programas aceptables según cánones internacionales.

Respecto a la tendencia a la propagación o a la limitación del impacto regional de las nuevas crisis en función de los vínculos del país con esquemas de integración cabría preguntarse si ellas pueden ser un acicate o un obstáculo al avance de los procesos de integración (Insulza, León). Las experiencias recientes muestran evidencias que pueden apoyar una u otra tesis. Tal vez, la falta de referencia al ALCA y al papel de Estados Unidos en la integración regional durante todo el taller, se expliquen por estar en un proceso sin horizontes ciertos en los caminos y temporalidad para alcanzarlos. La integración puede significar alternativamente un compromiso subregional, un proyecto sudamericano o de alcance continental. Esta múltiple significación, si bien puede ser eficaz como factor movilizador a mediano y largo plazo, puede llevar a la frustración cuando se busquen apoyos en crisis como las actuales (*ie.* Ecuador).

La capacidad de los mecanismos de concertación (Grupo de Río) e integración (CARICOM, Comunidad Andina), incluidas las Cumbres de presidentes y jefes de estado, para manejar conflictos y llegar a consensos regionales sería puesta a prueba por las recurrentes crisis económicas y políticas. La superación de las crisis introduciría nuevos elementos a la discusión, como la moneda única latinoamericana, generando debates que pueden durar años antes de saldarse en acuerdos o la desestimación de la propuesta. La anticipación de acuerdos sin mecanismos operacionales para exigir su cumplimiento, en el plano político, y la inestabilidad y las revisiones frecuentes de las reglas de juego en los esquemas de integración, llevan a recurrir a soluciones *ad hoc* como las que practicaron los miembros del frente a la crisis política paraguaya, y con los ajustes pragmáticos a las reglas de juego de los acuerdos comerciales. La vitalidad de los procesos de integración y de la voluntad política que los anima quedaría parcialmente esterilizada al no generarse el desarrollo institucional que el avance de la integración requiere (León).

En contrapartida, cabe considerar los efectos diferenciados de los procesos de globalización entre países de la región y entre sectores, regiones o grupos de empresarios y de trabajadores de un mismo país; así como la dificultad de elaborar una agenda regional y posiciones consensuales para llevar a las mesas de negociación intergubernamental. A la vez, se mostró la influencia preponderante que en algunos temas centrales de la globalización, como el ambiental, tienen algunas organizaciones internacionales no gubernamentales que desarrollan estrategias como grupos de presión, sea frente a la toma de decisión en un país o en los organismos intergubernamentales. Estas organizaciones pueden tener una capacidad de propuesta y acción que sobrepase la de muchas cancillerías de países medianos y pequeños en sus temas de especialización. Estamos pues ante una diversificación de los actores internacionales que inciden en ámbitos tan distantes como la inversión o los derechos humanos, que pueden ser claves en la solución de las crisis recurrentes de nuestros modelos económicos y regímenes políticos (Sánchez).

Contrariamente a la idea de que la globalización de la información permitiría a las mayorías de la población un seguimiento y una participación más activa de las crisis en sus dimensiones económica, política y de las relaciones internacionales, los especialistas en medios de comunicación recordaron que éstos actualmente juegan un papel marginal en la formación de consensos. Al tener como referente del público general a una persona de un nivel emocional, intelectual y de alfabetización equivalente a doce años, han llenado el vacío ideológico que tienen por el prejuicio. A la vez, esos medios están focalizados en el conflicto y en la coyuntura, colocando a los actores políticos ante la necesidad de reaccionar mayormente en esos contextos. Temas como la democratización resultan así muy complejos para la audiencia, crisis como la actual son interpretadas con un prejuicio positivo para los asiáticos y negativo para los latinoamericanos, mientras que la integración regional es percibida más bien como un ritual de encuentros. Ello hace que la reflexión sobre el papel que deben jugar los medios en el desarrollo político, económico y social de nuestros países sea central, y se deba retomar esa discusión que perdió vigencia con su privatización hace unos diez años, en muchos países (Armanet).

Como señalara el canciller Insulza en la sesión inicial, la pregunta del taller ¿estamos en el umbral de una nueva crisis? no es, en realidad, crítica a lo que está ocurriendo, no niega que haya existido progreso, pero trata de situarnos en el cuadro en que nos encontramos. Tal vez algo avanzamos en aclarar dónde nos encontramos y dónde buscar elementos de solución.



NACIONES UNIDAS

**Serie****políticas sociales****Números publicados**

- 1 Andrés Necochea, La postcrisis: ¿una coyuntura favorable para la vivienda de los pobres? (LC/L.777), septiembre de 1993.
- 2 Ignacio Irarrázaval, El impacto redistributivo del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos (LC/L.812), enero de 1994.
- 3 Cristián Cox, Las políticas de los noventa para el sistema escolar (LC/L.815), febrero de 1994.
- 4 Aldo Solari, La desigualdad educativa: problemas y políticas (LC/L.851), agosto de 1994.
- 5 Ernesto Miranda, Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina (LC/L.864), octubre de 1994.
- 6 Gastón Labadie y otros, Instituciones de asistencia médica colectiva en el Uruguay: regulación y desempeño (LC/L.867), diciembre de 1994.
- 7 María Herminia Tavares, Federalismo y políticas sociales (LC/L.898), mayo de 1995.
- 8 Ernesto Schiefelbein y otros, Calidad y equidad de la educación media en Chile: rezagos estructurales y criterios emergentes (LC/L.923), noviembre de 1995.
- 9 Pascual Gerstenfeld y otros, Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar (LC/L.924), diciembre de 1995.
- 10 John Durston y otros, Educación secundaria y oportunidades de empleo e ingreso en Chile (LC/L.925), diciembre de 1995.
- 11 Rolando Franco y otros, Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile (LC/L.926), diciembre de 1995.
- 12 Jorge Katz y Ernesto Miranda, Reforma del sector salud, satisfacción del consumidor y contención de costos (LC/L.927), diciembre de 1995.
- 13 Ana Sojo, Reformas en la gestión de la salud pública en Chile (LC/L.933), marzo de 1996.
- 14 Gert Rosenthal y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen I, (LC/L.996), noviembre de 1996.
- 14 Eduardo Bascuñán y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen II, (LC/L.996 / Add.1), diciembre de 1996.
- 14 Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y Santiago González Cravino, Aspectos sociales de la integración, Volumen III, (LC/L.996/Add.2), diciembre de 1997.
- 14 Armando Di Filippo y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen IV, (LC/L.996/Add.3), diciembre de 1997.
- 15 Iván Jaramillo y otros, Las reformas sociales en acción: salud (LC/L.997), noviembre de 1996.
- 16 Amalia Anaya y otros, Las reformas sociales en acción: educación (LC/L.1000), diciembre de 1996.

- 17 Luis Maira y Sergio Molina, Las reformas sociales en acción: Experiencias ministeriales (LC/L.1025), mayo de 1997.
- 18 Gustavo Demarco y otros, Las reformas sociales en acción: Seguridad social (LC/L.1054), agosto de 1997.
- 19 Francisco León y otros, Las reformas sociales en acción: Empleo (LC/L.1056), agosto de 1997.
- 20 Alberto Etchegaray y otros, Las reformas sociales en acción: Vivienda (LC/L.1057), septiembre de 1997.
- 21 Irma Arriagada, Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo (LC/L.1058), septiembre de 1997.
- 22 Arturo León, Las encuestas de hogares como fuentes de información para el análisis de la educación y sus vínculos con el bienestar y la equidad (LC/L.1111), mayo de 1998. [www](#)
- 23 Rolando Franco y otros, Social Policies and Socioeconomic Indicators for Transitional Economies (LC/L.1112), mayo de 1998. experiencia de empoderamiento rural en Guatemala (LC/L.1177), marzo de 1999.
- 24 Roberto Martínez Nogueira, Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico (LC/L.1113), mayo de 1998. [www](#)
- 25 Gestión de Programas Sociales en América Latina. Marco conceptual, Vol.I (LC/L.1114), mayo de 1998. [www](#)
- 25 Gestión de Programas Sociales en América Latina. Metodológica para su análisis, Vol.II (LC/L.1114/Add.1), mayo de 1998. [www](#)
- 26 Rolando Franco y otros, Las reformas sociales en acción: La perspectiva macro (LC/L.1118), junio de 1998. [www](#)
- 27 Ana Sojo, Hacia unas nuevas reglas del juego: Los compromisos de gestión en salud de Costa Rica desde una perspectiva comparativa (LC/L.1135) julio de 1998.
- 28 John Durston, Juventud y desarrollo rural: Marco conceptual y contextual (LC/L.1146), octubre de 1998. [www](#)
- 29 Carlos Reyna y Eduardo Toche, La inseguridad en el Perú (LC/L.1176), marzo de 1999.
- 30 John Durston, Construyendo capital social comunitario. Una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala (LC/L.1177), marzo de 1999. [www](#)
- 31 Marcela Weintraub y otras, Reforma sectorial y mercado de trabajo. El caso de las enfermeras en Santiago de Chile (LC/L.1190) abril de 1999.
- 32 Irma Arriagada y Lorena Godoy, Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: Diagnóstico y políticas en los años noventa (LC/L.1179-P), Número de venta: S.99.II.G.24 (US\$ 10.00) agosto de 1999.
- 33 CEPAL-PNUD-BID-FLACSO, América Latina y las crisis (LC/L.1239-P), Número de venta: S.00.II.G.03 (US\$ 10.00) diciembre de 1999.

### **Otras publicaciones de la CEPAL relacionadas con este número**

José Antonio Ocampo, La reforma financiera internacional: una agenda ampliada.

Stephany Griffith-Jones y José Antonio Ocampo, The Poorest Countries and the Emerging International Financial Architecture.

José Antonio Ocampo, La reforma del sistema financiero internacional: un debate en marcha.

Serie Temas de Coyuntura, La economía brasileña ante el Plan Real y su crisis.

CEPAL (1998), Impacto de la crisis asiática en América latina, LC/G.2026 (Ses.27/23)

---

El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la División de Desarrollo Social, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.

- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).
-  Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:.....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....