



PARADIGMAS DE DESARROLLO Y DEMOCRATIZACION:

TEMAS DE INVESTIGACION

Alejandro Foxley

Working Paper #17 - April 1984

Alejandro Foxley holds the Helen Kellogg Institute Chair of International Development and is a professor of economics. He is also associate editor of the Journal of Development Economics and of El Trimestre Económico, Mexico, and is a member of the Executive Committee, Latin American Council of the Social Sciences (CLACSO). His most recent book, Latin American Experiments in Neoconservative Economics, was published in June 1983 by the University of California Press. He is a member of the Executive Committee International Economics Association (IEA) for the 1983-86 period. These ideas were sketched out to help define one of the Kellogg Institute's thematic priorities. The Hirschman Conference on Economic Development and Democracy, sponsored by the Kellogg Institute in April 1984, responded to the themes and questions posed in this paper.

ABSTRACT

This paper poses some questions about paradigms for development in Latin America in the 1980s. The paper is divided into three main parts. The first analyzes the "life cycles" of various development paradigms: import substitution industrialization (1930s to early 1960s), the socialist and reformist capitalist models (1960s), and the neoliberal model linked to an authoritarian state (1970s). The author argues that this neoliberal model is declining because of its economic failures and reliance on repressive political regimes. The second part argues that democracy will probably become the paradigm for the 1980s. The final section considers some of the difficulties which confront attempts to create more democratic regimes in the 1980s, including the role and conceptualization of rights, the relationship between state and civil society, the approach to economic policy, and the role of different social actors.

RESUMEN

Este trabajo presenta algunas cuestiones relacionadas con los paradigmas para el desarrollo de América Latina en los años 80. El mismo está dividido en tres partes principales. La primera analiza los "ciclos de vida" de varios paradigmas de desarrollo: industrialización por substitución de importaciones (desde el 30 hasta los primeros años de la década del 60); los modelos socialista y capitalista reformista (década del 60); y el modelo neo-liberal vinculado a un estado autoritario (década del 70). El autor sostiene que este último modelo está declinando por causa de sus fracasos económicos y su soporte en regímenes políticos represivos. La segunda parte del trabajo presenta la idea de que la democracia será, probablemente, el paradigma de la presente década. En la última parte, el autor considera algunas de las dificultades que aparecen con el intento de instauración de regímenes más democráticos a partir del 80, incluyendo el rol y la conceptualización de los derechos, la relación entre el estado y la sociedad civil, el abordaje a la política económica y el papel de los diferentes actores sociales.

I N D I C E

	<u>Página</u>
I. LOS "CICLOS DE VIDA" DE LOS PARADIGMAS DE DESARROLLO EN AMERICA LATINA	1
II. LA DEMOCRATIZACION COMO PARADIGMA POLITICO DE LOS 1980 ^S	5
III. DEMOCRATIZACION Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO EN LOS 1980 ^S	6
Los derechos	7
Estado y Sociedad Civil	8
Los temas económicos	9
Los actores y el problema de los espacios	11

I. LOS "CICLOS DE VIDA" DE LOS PARADIGMAS DE DESARROLLO EN AMERICA LATINA

A partir de los 1930^S, los paradigmas de desarrollo en América Latina han sufrido una marcada evolución. El paradigma de crecimiento hacia adentro (ISI) predominó hasta el comienzo de los 1960^S. El representaba un intento de reducir la vulnerabilidad externa de las economías y consecuentemente se traducía en políticas proteccionistas y en una activa participación del Estado en la economía. Tímidos intentos redistributivos intentaban acomodar dentro del sistema a los emergentes grupos medios y proletariado industrial. El sistema productivo operaba sobre la base de un sector privado fuertemente dependiente de los incentivos y apoyo que el Estado diera a sus proyectos de expansión.

En los 1960^S este paradigma se ve fuertemente cuestionado a raíz de la revolución cubana y la consiguiente radicalización de la izquierda latinoamericana. Surgen dos intentos de respuesta: la superación radical de las deficiencias del "desarrollo dependiente", a través de la sustitución del sistema; y los intentos reformistas, enmarcados por las pautas de la Alianza para el Progreso.

Desde el punto de vista de la estrategia de desarrollo, el primero representaba un enfoque de acumulación socialista, acentuación de la industrialización y una drástica redistribución de propiedad, ingresos y acceso a servicios básicos. La estrategia reformista buscaba, por otra parte, realizar cambios estructurales que dieran más dinamismo al sistema y ampliar gradualmente las oportunidades de ingreso, educación, salud, etc. a los estratos más

2.

pobres. Respecto del patrón de industrialización favorecía aunque difusamente una transición desde el ISI a un esquema de mayor apertura externa y esfuerzo exportador.

La versión reformista del paradigma de los 1960^s se ve sometida a fuertes tensiones entre la profundización de las reformas, con la concomitante discusión en cuanto a mantención o reemplazo del sistema capitalista, o el retroceso hacia el más seguro terreno de un capitalismo benefactor, ahora modernizado, particularmente por su mayor apertura al exterior. Los casos de Chile y Colombia podrían ilustrar los dos polos en esta tensión. En un terreno diferente se sitúan los populismos de distintos signos, menos estructurados en sus concepciones ideológicas o en sus estrategias de desarrollo.

De esta forma en algunos países se inaugura en los 1960^s un ciclo fuertemente ideológico. Chile es nuevamente el mejor ejemplo. El paradigma reformista es reemplazado por uno de transición gradual al socialismo y luego, ante el colapso del sistema, por un autoritarismo neoliberal.

El paradigma de desarrollo neoliberal se populariza rápidamente en América Latina durante los 1970^s, y es abiertamente adoptado en algunos países como en el caso del Cono Sur. Además, ejerce una influencia dominante en otros países como Perú, Ecuador, Jamaica, Costa Rica.

El ciclo de vida de este paradigma, que entra en escena con los mismos ímpetus revolucionarios y transformadores de las revoluciones socialistas, se demuestra corto. Después de un breve período de euforia por sus características "milagrosas" en lo económico, el propio modelo neoliberal desencadena las fuerzas de su autodestrucción: excesiva apertura de la economía, sobreendeuda

miento con el exterior, un Estado pasivo y amarrado de manos, consumismo desen-
frenado y una dominación del horizonte de corto plazo en las decisiones empre-
sariales, las que se vuelcan a actividades especulativas, con grave deterioro
en la inversión. Las economías no invierten, no crecen, no redistribuyen.
Destruyen parte no despreciable de su aparato productivo y terminan generando
una alta inflación con recesión y un descalabro financiero de proporciones
que fuerza a algunos países a interrumpir el pago de sus obligaciones financie-
ras externas.

Este desenlace no es indiferente respecto de sus consecuencias políticas.
Después de todo las experiencias neoliberales se montaron sobre un Estado au-
toritario "atronador" y represivo, para el cual la tarea de normalizar la eco-
nomía era central, dentro de la lógica de su propia legitimación. El descala-
bro económico y su propia incompetencia política dejan al desnudo las limita-
ciones del régimen autoritario. Al cabo de algunos años demuestran más allá
de una duda razonable que no sólo han fracasado en la normalización de la e-
conomía. Tampoco han logrado restablecer el orden, en el sentido mínimo de
dar una cierta estabilidad al sistema político, o en su acepción más ambicio-
sa de avanzar en la construcción de una nueva hegemonía que permita la per-
petuación del sistema de dominación propio de estos regímenes militares de ul-
tra derecha.

Es por ello que el agotamiento de los paradigmas de desarrollo va a-
compañado en varios países por un agotamiento en la capacidad fundacional del
régimen político que lo acompaña. En algún grado, la crisis del monetarismo
neoliberal es también la crisis de los autoritarismos de derecha, independien-
te de su capacidad de aferrarse por un tiempo a un poder descarnado, ahora

4.

sin legitimación ni en el plano económico, ni en la esfera propiamente política. Se trata ya de regímenes sin "proyecto" y en ello comienzan a parecerse más y más a las dictaduras tradicionales en América Latina.

Este proceso de agotamiento en los esquemas de desarrollo y de desgaste en la fórmula política autoritaria, abre el horizonte para una exploración fresca de los viejos dilemas del desarrollo latinoamericano y su relación estrecha con las formas políticas que lo acompañan. En pocas ocasiones se ha dado con tanta nitidez la oportunidad de repensar estos problemas a la luz de la ahora extremadamente rica experiencia, abierta por el hecho que el ciclo de los experimentos globales, ideologizados, voluntaristas y totalizantes parece estar llegando a su término.

Si todo se ha experimentado con estas sociedades, en estilos de desarrollo y en regímenes políticos, parece ser el momento apropiado de recapitular las líneas gruesas de estas experiencias a la luz de los problemas de los 1980^s y de explorar los nuevos enfoques que mejor recojan las lecciones de dichas experiencias. Es por ello que el primer punto de la agenda podría consistir precisamente en esa recapitulación, selectiva e impresionista, de los "ciclos de vida" de los paradigmas de desarrollo en la América Latina desde los 1930^s y su vinculación con las respuestas políticas que se intentan durante el período.

II. LA DEMOCRATIZACION COMO EL PARADIGMA POLITICO DE LOS 1980^S

Pero más allá de la recapitulación y las lecciones, se hace necesario pensar el futuro. Un punto de partida posible es el de intentar aprehender lo que ya está presente hoy --como aspiración, tendencia, reivindicaciones, lenguaje-- en los procesos de contestación social o intelectual frente al agotamiento de los esquemas autoritarios.

En ningún momento en el tiempo se hacen más claras esas expresiones colectivas reveladoras de la forma de "sentir" el futuro, que al iniciarse los procesos de liberalización, decompresión o transición desde el autoritarismo a la democracia. La sociedad civil se revitaliza dramáticamente y expresa sus nuevas percepciones, sensibilidad y aspiraciones, a partir de la memoria hasta ahora inexpresada del significado para ella del destructivo período autoritario. ¿Qué expresan, a qué aspiran, qué recuerdan quienes ahora se asocian libremente para participar del proceso democratizador? ¿Cómo se expresan y mediatizan estas demandas a través de los intelectuales que ayudan a "pensar" el proceso? ¿Cuánto es recogido por las tradicionales instancias partidistas? Una exploración e investigación sistemática de estas cuestiones puede iluminar acerca del "estado de ánimo" colectivo y permitiría pulsar la realidad para a partir de ella orientar la reflexión intelectual. Tal vez este tema en sí merece ser abordado sistemáticamente, ya sea como insumo para una Conferencia o como un proyecto de investigación propiamente tal.

Sospecho que uno de los temas recurrentes que surgirían al hacer esa exploración, es el de la democratización como aspiración más profunda y el de un igualmente fuerte distanciamiento y desconfianza respecto de los utopías

6.

finales y voluntarismo ideológicos que han dominado casi sin contrapeso la discusión y los procesos concretos de desarrollo y de evolución política en la región durante las tres últimas décadas.

Si la democratización surge como el tema común ¿no es razonable repensar a partir de ella los nuevos problemas de los 1980^s? Democratizar es impulsar un proceso que por naturaleza es abierto. La democracia se profundiza o retrocede. No es un ideal por alcanzar, es una forma de encarar el desarrollo de la sociedad y la superación de sus problemas concretos. Profundizar la democracia es superar las inequidades en un proceso de avances y retrocesos, pero en un proceso abierto.

Este punto de partida en la reflexión descongela las rígidas posturas ideológicas y hace posible las convergencias necesarias para democratizar estable y tal vez más permanentemente las sociedades latinoamericanas. No es una coincidencia que la "convergencia" (en planos ideológicos, políticos o de asociaciones civiles) sea uno de los temas constantes en el debate que ocurre al revitalizarse la sociedad civil desde la experiencia autoritaria.

III. DEMOCRATIZACION Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO EN LOS 1980^s

Repensar la democratización a partir de las percepciones y experiencias vivenciales de los actores de la redemocratización, pone al centro de la discusión los problemas fundamentales que deja sin resolver la experiencia neoliberal autoritaria. El tema de los derechos humanos y el del fortalecimiento de la sociedad civil frente al Estado, se desprenden por sí solos como objetivos en un proceso de democratización. La superación de la vulnerabili-

dad externa, el estancamiento, la desindustrialización, el desempleo y la concentración de ingresos son los problemas en la agenda económica de los años 1980^s que influirán decisivamente en las perspectivas de los procesos de democratización.

Se hace necesario reflexionar también acerca de la cuestión de los "espacios" para los distintos actores en la democratización. ¿Cuál es el lugar para los trabajadores y los movimientos sociales, cuál el de los empresarios? ¿Cómo se relacionan entre sí y con el Estado? ¿Cuál es su grado de autonomía relativa o de subordinación a mecanismos de control? ¿Cuál es el papel de las instituciones que sobrevivieron en lucha con el autoritarismo, la Iglesia por ejemplo?.

Finalmente, en un tercer plano, la exploración de nuevos paradigmas de desarrollo no puede ignorar el contexto internacional de los 80^s y sus posibles efectos expansivos o limitantes de la capacidad de maniobra dentro del proyecto democratizador.

Nos referiremos ahora muy brevemente a algunas preguntas que se plantean en torno a estos temas.

Los derechos: Las generalizadas violaciones a los derechos humanos por parte de los gobiernos autoritarios plantea el tema de la protección de los derechos básicos dentro de un marco democrático. ¿Cómo se garantiza la plena vigencia de los derechos frente al eventual uso arbitrario del poder estatal o en relación a la interferencia del mercado en el plano de los derechos? ¿Que mecanismos institucionales de control pueden establecerse?

8.

En el plano específico de los derechos económicos, ¿donde se traza el límite de aquellos derechos que se desea preservar, independiente de las fuerzas del mercado: salarios mínimos, seguridad social extendida a toda la población, seguros de desempleo, empleo garantizado? ¿Qué implicaciones para la estrategia de desarrollo tienen las varias opciones?

El enfoque de estas cuestiones debería incorporar las lecciones de la lucha por la preservación de los derechos en contextos históricos e institucionales diferentes y particularmente la experiencia reciente de los movimientos pro-derechos humanos en América Latina.

Estado y Sociedad Civil. Históricamente la izquierda latinoamericana ha sido estatista y los grupos empresariales y de derecha han luchado por la desestatización y la mayor autonomía de la sociedad civil. Sin embargo, los recientes experimentos autoritarios no liberales han alterado los términos de esta ecuación. Son los sectores populares los que demandan autonomía frente al Estado y un reforzamiento de la sociedad civil. Se plantea la idea de crear y garantizar espacios para las organizaciones y los movimientos sociales. Esta reivindicación es común, por lo demás a la nueva izquierda europea, la que llega a igual enfoque como resultado de la crítica de los socialismos reales de la Europa del Este.

Por otra parte son los grupos empresariales los que demandan, frente a la agudización de la crisis económica como consecuencia del enfoque monetarista, una mayor intervención del Estado en la economía. Este debería según estos sectores, reactivar la economía, estabilizar las señales caóticas del

mercado, proteger a la industria nacional, regular los mercados de capitales e incluso participar en el proceso de inversión.

¿Representan estas "señales cruzadas" una subordinación de los viejos esquemas ideológicos a los nuevos y muy reales problemas generados por el autoritarismo neoliberal? ¿Son fenómenos permanentes o sólo vigentes mientras dura la crisis del modelo autoritario de libre mercado?

No cabe duda que la relación del Estado con la sociedad civil ha sufrido fuertes alteraciones desde los 1930^s en América Latina. Algunos de estos cambios han sido inducidos por la estrategia de desarrollo económico es cogida, otros por la influencia relativa de las distintas fuerzas políticas y sociales y su poder sobre el Estado. Una mirada histórica puede arrojar luces acerca de la forma de relación en una paradigma de democratización. ¿Qué disyuntivas entre participación, autonomía y control plantea la idea del fortalecimiento de la sociedad civil, en el contexto post-autoritario latinoamericano?

Los temas económicos: Los nuevos enfoques económicos estarán profundamente influídos por los fracasos monetaristas. Ellos obligan a replantear el tema de la dependencia y vulnerabilidad de las economías, manifestada recientemente en el llamado "problema de la deuda externa". ¿Cómo es posible superar la trampa del sobreendeudamiento y las restricciones que éste impone al desarrollo autónomo de la sociedad democrática a futuro? ¿Qué forma de inserción es posible en el nuevo cuadro de la inestable economía internacional? Viejos y nuevos problemas ¿Qué podemos aprender de la experiencia histórica?

10.

La incapacidad del esquema neoliberal para resolver el problema de la acumulación, unida al agotamiento del ahorro externo como mecanismos de finan ciamiento de la inversión, vuelca nuevamente la atención sobre las fuentes de ahorro interno y los esquemas políticos e institucionales que permitan mo dificar la relación ahorro-ingreso en la economía. ¿Quiénes son los agentes de inversión en los nuevos esquemas de desarrollo? ¿Cuál es el papel del Es tado en este proceso?

El empleo es otro de los temas centrales en los 1980^s en América Latina. La crisis económica internacional y el resurgimiento de la ortodoxia estabilizadora han llevado el desempleo a niveles sin parangón histórico, así como a la destrucción masiva de fuentes de empleo. ¿Cómo y en qué sectores es posible crear suficientes empleos de buena calidad que permitan reabsorber a los desocupados y mejorar los patrones de distribución del ingreso? Es en este contexto que el tema de la re-industrialización surgirá nuevamente con fuerza. ¿No es el momento de una evaluación integral del ISI vis a vis la ingenua estrategia aperturista de los 1970^s?

La llamada crisis del Estado benefactor que está detrás del proceso privatizador de los servicios sociales básicos que caracteriza a las experien cias neoliberales, es otro de los problemas que merecen atención. El progre sismo político en América Latina ha propuesto como alternativas a la propues ta neoliberal, una estrategia de desarrollo centrada en la satisfacción de necesidades básicas para toda la población por parte del Estado. Este enfoque va a estar presente en el debate político e intelectual en América Latina durante esta década. ¿Qué hemos aprendido de la crisis del "welfare state"?

¿Se trataba de una crisis o de un desajuste superficial? ¿Qué aprendemos de los experimentos privatizadores neoliberales? ¿Qué impacto tienen en el acceso a los servicios por parte de los más pobres? ¿Es posible redefinir el problema y proponer alternativas a partir de estas experiencias?

Estos son sólo algunos de los temas económicos cuyo análisis ayudaría a perfilar los nuevos paradigmas de desarrollo emergentes, en una perspectiva de profundización democrática en los 1980⁵.

Los actores sociales y el problema de los espacios. El problema de los espacios puede ser planteado muy suscintamente de la siguiente forma. La redemocratización enfrenta su principal dificultad en la reincorporación de los sectores excluidos. Su exclusión respondió a la percepción de amenaza por parte de los grupos dominantes. ¿Es posible crear un amplio espacio a los sectores populares sin alterar la delicada ecuación entre "amenaza" y "garantías" exigidas por militares y grupos oligárquicos? ¿Cómo se resuelve la disyuntiva de afirmar las garantías reforzando de paso el status-quo, o la alternativa de alterar esa correlación dando cauce, expresión y autonomía a los sectores populares excluidos?

Por otra parte, una opción de desarrollo no estatista parecería requerir de un dinamismo en el sector privado que éste no exhibió en el pasado. ¿Bajo que condiciones es posible descansar en los "animal spirits" del empresario privado para dinamizar el crecimiento? ¿Significa esto optar por el capitalismo a secas? ¿Es ello compatible con un proceso de profundización de la democracia? ¿No plantea esto un inevitable trade-off entre crecimiento y

12.

redistribución? La alternativa del Estado como agente principal en el proceso de acumulación ¿es compatible con el fortalecimiento de la sociedad civil y la democratización de las instituciones sociales incluyendo el Estado?

El papel de las organizaciones laborales en un proceso de democratización es otra área que se hace necesario explorar. Una cierta perspectiva histórica respecto de la demanda laboral y de las formas de participación del movimiento obrero en las experiencias democráticas bajo distintos modelos de desarrollo en el pasado, puede ser útil para entender mejor las constantes históricas que condicionan su comportamiento y sus demandas.

Desde otro ángulo ¿qué límites a las acciones reivindicativas del movimiento obrero impone el proceso de estabilización de la democracia? ¿Cuáles son los cambios "legítimos" del sistema vis a vis aquéllos que rompen el consenso democrático básico? ¿Opta el movimiento obrero por el reformismo dentro de un proceso de democratización? ¿Cómo participa en las decisiones que afectan sus condiciones de vida y trabajo? ¿con qué cuota de poder? ¿Qué relación se establece entre democratización al nivel político y la llamada "democracia industrial"? ¿Son partes de un mismo proceso?

Dentro de la discusión de los espacios, es interesante examinar el papel clave que han jugado ciertas organizaciones sociales en América Latina para preservar un cierto espacio y reafirmar los derechos de los grupos que el capitalismo autoritario tiende a marginar. Sin duda la Iglesia ha desempeñado un rol fundamental. En algunos contextos políticos particularmente represivos, la Iglesia ha sido el único espacio de expresión de la sociedad civil y de los movimientos sociales. Este es un fenómeno común a América Latina y a países del Este Europeo.

A partir de esta rica experiencia es posible reflexionar acerca del papel de la Iglesia en la democratización. ¿Se repliega ella a sus tareas espirituales o su presencia en la sociedad es ya tan fuerte como para obligarla a permanecer como cauteladora activa de los derechos básicos, reforzando la capacidad de expresión y movilización de los grupos excluidos, aún en un esquema democrático? ¿Qué significación tiene para la acción temporal de la Iglesia en un contexto democrático, su declarada "opción preferencial por los pobres"? ¿La convierte en un agente de cambio social aunque dicho cambio debilite los precarios equilibrios de la democratización en sus primeras etapas? ¿Juega un papel moderador de las demandas y aspiraciones con el objeto de reforzar la estabilidad del sistema? De un examen del cambiante papel que la Iglesia ha tenido que jugar en Polonia, particularmente durante el interludio liberalizador, pueden aprenderse lecciones respecto del potencial y límites de su acción futura en un contexto de democratización gradual en América Latina.

Tan amplia descripción de tan variados temas tiene el riesgo de hacer difuso y diluir lo que sería el objetivo central de la reflexión que aquí se propone. Se trata de abordar algunos de los temas que estarán en la agenda de los agentes democratizadores en América Latina durante esta década y hacer al mismo tiempo el esfuerzo de integrar la reflexión en un marco común dado por el proceso de democratización como elemento unificador de perspectiva.

Discutidos estos temas ¿qué implicaciones tienen para los nuevos paradigmas de desarrollo? Estos deben representar simultáneamente una superación dinámica de las debilidades de los modelos económicos vigentes; y deben reforzar, no debilitar, los nacientes consensos que respaldan y dan estabi-

14.

lidad a la democratización. En este sentido, y con mayor fuerza que en el pasado, no será posible ni deseable disociar la discusión de los temas de la economía, de las grandes cuestiones políticas. Si podemos avanzar aunque modestamente en una integración de estas perspectivas, se habrá hecho una contribución real a la lucha por la democracia en América Latina.