Globethics Repository

Globethics

La legitimación de los procesos de ajuste en América Latina [The legitimacy of the adjustment processes in Latin America]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Von Haldenwang, Christian
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-13 13:08:25
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/219470

Nueva Sociedad Nro. 147 Enero-Febrero 1997, pp. 34-43

La legitimación de los procesos de ajuste en América Latina

Christian Von Haldenwang

Christian Von Haldenwang: Politólogo alemán, especialista en temas de ajuste y Estado en América Latina. Miembro del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Tubinga.

Nota: trabajo preparado para el I Congreso Europeo de Latinoamericanistas, Salamanca, junio de 1996. Este artículo se basa en un proyecto de investigación con el mismo nombre, que cuenta con el apoyo de la Fundación Volkswagen.

Palabras clave: Estado, ajuste, gobernabilidad, legitimidad, América Latina.

Resumen:
Conceptos como los de *legitimación* y *gobernabilidad*, confrontados con los procesos de ajuste vigentes en América Latina, nos ubican por un lado ante una dinámica política hasta ahora poco discutida y, por el otro, frente a una falta de conceptos científicos aptos para considerarla. En el presente trabajo se propone un marco de análisis alternativo, que enfoca la dimensión política del ajuste como problema de legitimación y consolidación *política*. Se plantean algunas tesis acerca de la relevancia del enfoque para el estudio de los procesos de ajuste en América Latina; y se formulan posibles escenarios de desarrollo político, basados en la experiencia empírica de algunos países de la región.

En las últimas dos décadas, la gran mayoría de los países latinoamericanos ha iniciado profundos procesos de ajuste económico y reforma estatal. Esto se debe 1) al llamado «agotamiento» de la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI); 2) a la crisis de la deuda de los años 80; 3) al cambio secular de los mercados mundiales y del sistema económico global; y 4)al cambio social y político dentro de los diferentes contextos nacionales. En un principio, las reformas recibieron una lectura eminentemente económica por parte de la comunidad científica internacional. Sin embargo, pronto se vería que lo que estaba en el centro de las políticas era un ajuste radical de la relación entre el Estado y la sociedad en general, no solamente entre Estado y sistema económico. En este sentido, el concepto de ajuste no se limita a cambios en la política económica, sino que abarca una gran gama de reformas

institucionales, a partir de las cuales la regulación estatal adquiere nuevas dimensiones y calidades.

El programa común de las reformas ha sido descrito como ***desregulación*** (de los mercados), ***liberalización*** (del comercio exterior), ***flexibilización*** (de las relaciones de trabajo), ***privatización*** (de las empresas y servicios estatales), y ***descentralización*** (de la administración pública y del proceso político). Varios autores han observado diferentes tramos de ajuste que van desde la ***estabilización*** hasta la ***segunda fase*** del ajuste, etapa en la que las políticas deben apuntar al aumento de la competitividad internacional de la economía así como al panorama social, y en donde el horizonte temporal de las medidas se extiende al mediano o largo plazo[1].

No obstante todo este esfuerzo analítico, es remarcable que la cuestión de la ***legitimación*** de los procesos de ajuste ha recibido poca atención en el debate científico hasta hoy en día. Ello se debe a tres motivos principales: 1) casi todos los países de la región tienen regímenes democráticos: una noción bastante popular del concepto de legitimidad tiende a reducirla a la presencia de instituciones democráticas (elecciones y Estado de derecho sobre todo), frente a las cuales y con un consenso social amplio en torno del régimen democrático el problema de la legitimación estaría resuelto; 2) la globalización de muchas regulaciones sociales, por un lado, y la segmentación/descentralización de las sociedades, por el otro, han contribuido a que el Estado como ámbito principal de relaciones de legitimación perdiera (y continúe perdiendo) relevancia; 3) en el debate científico actual ***legitimidad*** es un término más bien blando y requiere un esfuerzo de definición y conceptualización[2]. Sin embargo, se reconoce ampliamente que procesos de ajuste acarrean problemas de aceptación política, debido a los altos costos sociales de las reformas, al cambio de fuerzas dentro de la sociedad y a la redefinición del papel del Estado.

Cuando se habla de legitimidad, entonces, es muy frecuente que se incluya o subordine el término al concepto de la ***gobernabilidad***. Esto trae ciertos peligros, el más grande de los cuales consiste en que ***gobernabilidad*** como concepto no es menos blando que ***legitimidad***. Más allá de que se origine en las teorías conservadoras de la crisis del Estado de bienestar (Offe, pp. 65-87), el término ***gobernabilidad*** ha sido utilizado como «caja de herramientas» en relación con todos los elementos que se

[1] Ver Naím; Morales. Hay que notar, sin embargo, que los programas de estabilización normalmente ya contienen políticas de cambio estructural. En este sentido no es siempre posible distinguir etapas cronológicas con toda claridad.

[2] Como dice Huntington (p. 46): «Legitimacy is a mushy concept that political analysts do well to avoid». Pero añade: «Yet it is essential to understanding the problems confronting authoritarian regimes in the late twentieth century». Y también, como se quiere mostrar en el presente trabajo, para entender los problemas de los «regímenes de ajuste» en la actualidad latinoamericana.

juzgan necesarios para la formulación de políticas de ajuste y/o la consolidación democrática. Tiene por lo tanto un fuerte sesgo programático y normativo, y sugiere una perspectiva analítica que enfatiza la factibilidad de las políticas sin ocuparse de su contenido. Dada esta ambigüedad, parece sensata la sugerencia de Garretón (p. 60) de que se prescinda de este concepto, por lo menos en el análisis político.

Consolidación política y legitimación

La crisis mexicana de 1994 y el «efecto tequila» han llamado la atención sobre el hecho de que la profundización del ajuste es cada vez más exigente en términos de regulación estatal y capacidad política. En este contexto, la ***consolidación política*** aparece como un prerrequisito indispensable para el inicio de un nuevo y dinámico período de desarrollo económico y social. El manejo de las demandas y conflictos sociales y la creación de nuevas formas de regulación económica y social constituyen en este respecto dos aspectos complementarios y al mismo tiempo imprescindibles del proceso de ajuste.

Existe hoy en día una gran variedad de estudios acerca de la ***consolidación democrática***[3]. Suele hablarse de ésta en el contexto de los procesos de democratización, para indicar un punto en el cual el nuevo orden se encuentra tan sólido que la posibilidad de un retroceso autoritario queda prácticamente descartada. Esto supuestamente se logra a través de un amplio y estable consenso acerca de las reglas e instituciones democráticas. Caben dos observaciones al respecto: 1) como señala Gamarra (p. 1), muchos de los regímenes políticos de la región tienen hoy un carácter híbrido, que combina pautas autoritarias de decisión política con pautas democráticas de legitimación; 2) los estudios mencionados ponen énfasis en los comportamientos y convicciones de los actores políticos, pero no tanto en la cuestión de la regulación estatal. Como resultado, el rol de las formas tradicionales de regulación política (clientelismo, patrimonialismo, subvenciones en favor de grupos específicos, etc.) para la democratización, la estabilización y la futura consolidación del régimen queda al margen del análisis. Con el objeto de evitar esta trampa normativa del concepto es que aquí se habla, no de ***consolidación democrática***, sino de ***consolidación política***.

El concepto tiene dos dimensiones: una se refiere a la obligación de crear e ***institucionalizar*** competencias y capacidades para regular de manera coherente y sostenible el desarrollo socioeconómico. Para los gobiernos latinoamericanos, la presión de racionalizar el proceso político es cada vez más alta, debido a la crisis de la deuda, los cambios globales y las tendencias a la democratización interna (elecciones, creación de nuevos lugares de debate público, etc.); en un segundo plano, la consolidación

[3] V., p. ej, Haggard/Kaufman; O'Donnell, 1992 y 1994; Valenzuela; Przeworski.

política depende de la legitimación de un nuevo modelo de relaciones entre Estado y sociedad que en muchos casos ha traído, indudablemente, la estabilización económica pero no, por ahora, la solución de los problemas de integración de las sociedades latinoamericanas.

Regulación. Con respecto a la primera dimensión, conviene aclarar qué se entiende como pautas tradicionales vs. no-tradicionales, y democráticas vs. autoritativas de regulación estatal.

1. Se denomina «tradicionales» a las pautas de regulación que en el pasado han caracterizado el modelo de desarrollo ISI en América Latina. Entre ellas figuran la actividad empresarial del Estado en el sector productivo y en el sistema del seguro social; el control de los mercados financieros por medio de instituciones y empresas públicas –la fijación de tasas de interés, etc–; el control del comercio exterior con objetivos proteccionistas; el control de las relaciones de trabajo, muchas veces con vocación paternalista; el uso del empleo público como instrumento de regulación del mercado de trabajo; la organización centralista y jerárquica del aparato administrativo y de planeación[4]; la distribución de rentas en el marco de contratos públicos, subvenciones o políticas específicas de distribución de recursos. Entre las formas «no-tradicionales» se destacan la descentralización política, administrativa y económica (Haldenwang); nuevas formas de regulación monetaria y del régimen de divisas –p. ej.: mayor autonomía para el Banco Central–; el aumento de la capacidad administrativa por medio de reformas dentro del aparato estatal (Haggard); la creación de «redes» de regulación en determinadas áreas políticas, con participación de actores públicos y privados (Messner/Meyer-Stamer); y la reforma del sistema de participación política, basada en principios de la democracia neoliberal[5].

2. La diferenciación entre pautas «democráticas» y «autoritativas» de regulación estatal corre el riesgo de ser malinterpretada. Obviamente las reglas políticas que se producen en forma democrática también exigen obediencia y, en este sentido, son autoritativas. Aquí, sin embargo, nos referimos a regulaciones producidas con la exclusión (parcial o total) de las instituciones democráticas de legislación, control y apelación, en procesos de decisión reservados y poco transparentes. Usualmente, estas regulaciones no son justificadas ni sometidas a votación popular, sino ***ex post facto***. Se habla aquí de pautas «autoritativas» y no «autoritarias» para indicar que tienen lugar dentro de regímenes democráticos y que no

[4] Eso no obstante de la creación de las llamadas «agencias descentralizadas» a partir de los años 60.

[5] Las dos enumeraciones no son excluyentes. Fuera de eso, hay que tener en cuenta que todos los sistemas políticos están caracterizados por una mezcla de pautas tradicionales y no-tradicionales. «Tradicional» no quiere decir «obsoleto» y «no-tradicional» no siempre es sinónimo de «nuevo» o «moderno».

son abiertamente extralegales sino que aprovechan más bien los márgenes constitucionales del ejecutivo.

Legitimación. La legitimidad de un orden político se basa en el reconocimiento (directo o mediado) de la funcionalidad social de sus regulaciones, o sea, en ***relaciones de legitimación***. Para este estudio parece pertinente discutir 1) cuáles son las demandas de legitimación frente al sistema político en ajuste; 2) a quién se dirigen las estrategias de legitimación; 3) si éstas son institucionalizadas o más bien creadas ***ad hoc***; y 4) qué mecanismos se emplean para aliviar al sistema político de la presión legitimadora.

1. Toda relación de legitimación tiene dos aspectos: por un lado, cualquier régimen político trata de crear y mantener la creencia en su legitimidad (Weber, p. 122), porque, como sistema de dominación, está orientado hacia la estabilización y perpetuación de relaciones sociales de poder. Frente a esta ***reivindicación de legitimidad*** se encuentran, por el otro lado, ***demandas sociales de legitimación.*** En tiempos de normalidad política éstas permanecen latentes, pero son articuladas, y a menudo radicalizadas, en periodos de crisis y ajuste institucional. Se puede identificar dos demandas fundamentales: 1) eficiencia y eficacia: el Estado y las organizaciones políticas deben «funcionar». El ciudadano, sobre todo en su función de contribuyente, exige regulaciones y garantías que le permitan planificar su vida a costos aceptables; 2)***integración***: Estado y organizaciones políticas deben facilitarle al individuo su reproducción social y garantizar un nivel mínimo de cohesión social en términos materiales y simbólicos. A ***grosso modo***, se puede afirmar que «eficiencia y eficacia» son demandas típicas de las modernas capas medias y altas de la sociedad, mientras que «integración» es exigida sobre todo por los sectores afectados o amenazados por la atomización social y marginalización económica.

2. Como reacción a estas demandas, el sistema político recurre a diferentes estrategias de legitimación. Estas se dirigen a toda la ciudadanía o a grupos específicos de la sociedad. Ahora bien, varios autores afirman que la legitimidad de un orden político tiene como condición necesaria la validez legal de las reglas que produce. Vale decir que se requiere de un procedimiento que refleje la relación entre Estado y los ciudadanos (como sujetos legales) en su totalidad[6]. Desde esta perspectiva, una regulación dirigida hacia un grupo específico no podría producir legitimidad (fuera de su carácter legal, en caso tal) sino a lo sumo «lealtad», basada en cálculos individuales de costo-beneficio. Por cierto, sería ingenuo negar que la legalidad de una regulación dentro de un marco institucional democrático constituye una fuente muy poderosa de legitimidad. Pero sí existen buenas razones para poner en duda la

[6] Me refiero aquí a Habermas y a Beetham.

afirmación que exclusivamente el diseño racional de la producción de normas legales (en términos habermasianos) puede cargar el peso de la legitimación de un orden político. Para empezar, los mismos autores citados admiten que regímenes o normas ilegales también pueden obtener legitimidad, aunque sea por un tiempo limitado (Beetham, p. 236; Habermas, p. 171). Prefieren hablar en este caso de legitimidad «aparente» o «temporal» con el fin de diferenciarla de la «verdadera» legitimidad. Sin embargo, no presentan un método empíricamente viable y teóricamente convincente para distinguir las dos formas porque las exigencias de racionalización volcadas sobre el sistema legal y los actores políticos individuales son demasiado grandes[7]. Si la legalidad de una regulación no es requisito indispensable para su legitimidad (o sea el reconocimiento de su funcionalidad social), tampoco parece necesario que una estrategia de legitimación esté dirigida hacia todos los sujetos legales[8]. Es por ello que se pueden distinguir dos ***círculos de legitimación***: un círculo ***vertical*** que refleja la jerarquía de regulador (Estado) y regulado (ciudadano); y un círculo ***horizontal*** que supera esta relación jerárquica y obedece a una lógica más paritaria, pero al mismo tiempo más elitista, de relaciones políticas. Este último círculo se articula, p. ej., en las relaciones informales de la elite política y económica y en las mencionadas redes de regulación con participación de actores públicos y privados.

3. Por razones obvias no es posible que cada actor examine cada regulación política en cuanto a su funcionalidad social. En la práctica de la cotidianidad política, raras veces se contemplan problemas de legitimidad. Este tipo de racionalizaciones se traslada a organizaciones políticas por medio de la ***institucionalización de relaciones de legitimación***, muchas veces en forma de delegación de competencias decisorias (elecciones, sobre todo). De esta manera, se pueden bajar los costos de la legitimación. Ya hemos visto que el Estado democrático ideal de Habermas se legitima por medio de un procedimiento institucionalizado de producción de normas legales. Sin embargo, cuando las regulaciones estatales son cuestionadas en forma masiva, p. ej. en tiempos de crisis, el sistema político puede reaccionar con estrategias de legitimación situacionales (***ad hoc***), sea revisando la política criticada u ofreciendo compensaciones materiales o simbólicas. Estas estrategias ***ad hoc*** tienen la ventaja de ser más flexibles y menos exigentes en términos de gestión política, pero son relativamente costosas (sobre todo cuando incluyen prestaciones materiales) y pueden encadenar demandas adicionales de otros actores.

---

[7] La orientación contrafáctica de su argumento es reconocida por Habermas (p. 579) cuando sostiene que frente a una «práctica deficitaria» su concepto de legitimidad expresa las «suposiciones de racionalidad» que sirven como criterio para la crítica y autocrítica de los actores involucrados.

[8] Esta afirmación no es tan revolucionaria: ya Weber (p. 122 ss) hizo la distinción entre ciudadanos y aparato administrativo, al cual le atribuía mayor importancia para la legitimación de un régimen político.

4. La consolidación política de un régimen no sólo depende de legitimaciones positivas, sino también de la manera como se alivia de las presiones legitimatorias de los actores políticos[9]. Se pueden distinguir varias estrategias: la ***desarticulación represiva*** de los intereses sociales y la ***violencia paraestatal y extralegal*** representan el extremo autoritario de las opciones; la ***incorporación controlada*** de los intereses sociales por medio de estrategias de cooptación, clientelismo y corporatismo puede facilitarle al régimen el manejo de las demandas –tal vez con efectos negativos para legitimidad a largo plazo–; las ***reformas de las relaciones de trabajo***, la ***informalización de la economía*** y la concomitante ***crisis estructural del sindicalismo*** afectan la capacidad de articulación del llamado «sector popular»; otro posible mecanismo es el ***traslado de competencias regulatorias*** a instituciones técnicas con relativa autonomía (p. ej., reformas del Banco Central). Por supuesto, la aceptación de políticas radicales y autoritativas suele ser más alta en periodos de crisis económica y social.

Legitimación y ajuste

De lo anterior se deduce que existen varias razones para analizar la dinámica política de los procesos de ajuste recurriendo al concepto de la legitimidad. Estas se pueden sintetizar de la siguiente manera:

1. Los procesos de ajuste se ejecutan en forma de intervenciones sobre el orden institucional del Estado, resultando a veces en cambios fundamentales del régimen o sistema político. En la medida en que las reformas afectan a instituciones centrales, típicamente exigen esfuerzos adicionales de justificación y legitimación.

2. Medidas de austeridad fiscal, socias casi inevitables del ajuste, llevan a la reducción o eliminación de prestaciones de integración socioeconómica. Sobre todo en fases avanzadas del proceso, una vez lograda la estabilización macroeconómica, pueden surgir nuevas demandas de distribución con posibles efectos sobre la legitimidad del régimen.

3. La práctica del ajuste se basa en una nueva ideología de las relaciones entre Estado y sociedad. Mientras que la «sociedad del desarrollo» del pasado le imponía al Estado la responsabilidad de procurar el bienestar material común y de realizar las metas de política económica y social, la «sociedad del ajuste» lo libera de esta ***sobrecarga.*** El Estado tiene ahora que crear y mantener las condiciones marco para el funcionamiento de los mercados, por cuyo intermedio en lo posible se debe efectuar la distribución de los recursos sociales.

[9] Eso es lo que Acuña y Smith (p. 25 ss) denominan «estrategias hobbesianas».

4. Este cambio ideológico implica además una fuerte crítica a las estrategias de legitimación basadas en prestaciones específicas (clientelismo, patrimonialismo, entre otros). Donde este tipo de estrategias ha sido importante para la legitimación del régimen, se plantea una contradicción entre modelo y práctica que exige reformas posteriores o por lo menos políticas compensatorias.

5. El típico discurso del ajuste enfatiza la eficiencia del Estado. En este sentido se dirige sobre todo hacia las capas modernas de la sociedad. La dimensión integrativa de la legitimación se limita más que nada a la participación política en el marco de las instituciones democráticas. En la fase avanzada del proceso de ajuste, esta separación entre integración material (tarea trasladada a los mercados por el modelo) e integración política puede fomentar el surgimiento de discursos políticos alternativos que apuntan a llenar el déficit de integración y representación.

Fases. Ahora bien, ya se ha mencionado que los procesos de ajuste pasan por diferentes fases caracterizadas por diferentes constelaciones de fuerzas y problemas de legitimación. Una idea bastante común es que el ajuste se inicia con un periodo de estabilización y procede después hacia reformas estructurales cada vez más complejas[10]. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que en algunos casos el ajuste comienza antes, a saber: con una etapa de ***destrucción*** del viejo modelo de desarrollo y de las bases de poder de los sectores sociales que lo han sostenido, ya que no siempre es posible un cambio incremental. Esta etapa puede ser sumamente traumática y también económicamente caótica, con desarrollos políticos erráticos y experiencias autoritarias de represión de demandas. La legitimidad del régimen (militar) depende del apoyo de determinados grupos de la sociedad. Topa con el ***primer dilema legitimatorio del ajuste***: por un lado, el mismo carácter destructivo de la fase exige de todos os actores económicos un altísimo grado de flexibilidad y les resta seguridad de planeación, incluso a los que apoyan al cambio y se benefician de él. Por el otro lado, la excesiva burocratización del aparato estatal (militarizado), el despilfarro del erario público y la baja capacidad de gestión política que suelen caracterizar al régimen ayudan a agudizar el desarrollo caótico e inestable del cambio. Dado que su legitimidad depende casi totalmente del desempeño económico, el régimen se ve forzado a conceder prestaciones específicas u otras legitimaciones ***ad hoc***, con lo cual profundiza más la crisis fiscal.

[10] La siguiente descripción de los dilemas de legitimación en las diferentes fases no quiere postular que todos los procesos de ajuste necesariamente pasan por este tipo de problemas. Se trata más bien de una síntesis tentativa de algunas experiencias de la región latinoamericana.

Siguiendo a la etapa de destrucción y dentro de un ambiente de inestabilidad económica y reorientación política se observa en varios países latinoamericanos una fase de ***reactivación «keynesiana» frustrada***, es decir una política de recuperación basada en los instrumentos tradicionales del desarrollo ISI. Muy a menudo estas políticas están acompañadas por un discurso de re-legitimación e iniciativas novedosas de integración política. Eso no obstante, cuando el proyecto de reactivación no prospera y el desempeño del gobierno en el campo económico es pobre, éste pierde legitimidad como instancia de regulación y se enfrenta a una mayor resistencia política de no sólo las organizaciones del «sector popular», sino también de los grupos socioeconómicos más poderosos e influyentes. De esta forma, tiene que verse ante el ***segundo dilema legitimatorio de ajuste***, que consiste en márgenes de política fiscal cada vez más estrechos, por un lado, y en la emergencia de posiciones de bloqueo político dentro de un ***aparente juego de suma cero*** por parte de las agrupaciones sociales más fuertes, por el otro. En esta situación, la influencia de los organismos financieros internacionales puede ser decisiva. Frecuentemente el gobierno reacciona con el recurso a políticas más ortodoxas y autoritativas.

Con la fase de la ***estabilización*** comienza lo que se ha dado en denominar «proceso de ajuste estructural» en la literatura científica. Muchas veces es iniciada, con mayor o menor éxito, por los mismos «reactivistas frustrados». De todas formas, cabe observar que las políticas de estabilización suelen basarse en pautas centralizadas, autoritativas y, por lo menos en parte, tradicionales de regulación y legitimación. Esto es resultado de las mismas exigencias de la estabilización, ya que en el principio requiere decisiones rápidas y de relativamente fácil implementación, tomadas por equipos técnicos aislados de la lucha distributiva y de la articulación de intereses particulares. El «régimen de estabilización» se legitima primordialmente por su desempeño económico. Cuando las medidas tienen éxito, la ciudadanía acepta e incluso llega a aclamar políticas al margen de la ley o del funcionamiento normal de las instituciones políticas. Eso es así porque la estabilización, fuera de su dimensión de eficiencia y eficacia, tiene un marcado contenido integrativo, en la medida en que supera un periodo de caos económico y desintegración social. Sin embargo, los déficits de esta fase tanto en términos de eficiencia/eficacia como de integración tarde o temprano salen a la luz:

1. Con respecto a la primera dimensión, las políticas económicas y algunas primeras medidas de reforma del Estado tienen prioridad frente a la renovación del sistema de legitimación institucional (sistema partidario, elecciones y participación política, proceso legislativo, poder judicial). Eso significa que se toleran, y en algunos aspectos se profundizan, formas tradicionales de legitimación (clientelismo, subvenciones, prestaciones específicas, etc.). Nos encontramos entonces frente al ***tercer dilema***

legitimatorio del ajuste: las reformas dentro del modelo neoliberal exigen austeridad fiscal y un control rígido del gasto público. Al mismo tiempo, siguen coexistiendo en esta fase ***necesariamente*** pautas de legitimación tradicionales, relativamente costosas y poco eficientes (en términos del modelo de la democracia neoliberal). En otras palabras, hay un ***desfase institucional*** con respecto al sistema de legitimación, no obstante de un marcado cambio a nivel del ordenamiento institucional en muchos países plasmado, entre otros, en reformas constitucionales y/o descentralizadoras.

2. En lo que se refiere al aspecto de la integración, hay evidencias de que la estabilización en el primer instante beneficia a la gran mayoría de la población. También parece claro que una parte de los costos sociales que se suele adjudicar al ajuste estabilizador son en realidad herencia de desarrollos anteriores. Sin embargo, este no es un trabajo de ciencia económica y en lo que se refiere a la política, es igualmente cierto que el recorte de empleo público, la eliminación de servicios sociales, el aumento de tarifas, etc., llevan a un déficit de integración social y ***pueden*** acarrear problemas de legitimidad. Estos se observan frecuentemente cuando los actores sociales consideran que la estabilización es duradera y exigen una repartición «justa» de los frutos del desarrollo económico. He aquí el ***cuarto dilema legitimatorio de ajuste***: al gobierno le conviene sugerirle a la ciudadanía que la propia estabilidad lograda todavía es «inestable» y que el tiempo para nuevas políticas redistributivas no ha llegado. Al mismo tiempo tiene que buscar los réditos del éxito estabilizador en cuanto a votos políticos[11].

Las exigencias de regulación política frente a las demandas sociales y al sistema económico crecen cuando se inicia la ***segunda fase del ajuste estructural***. La mayoría de los países latinoamericanos en ajuste se encuentra actualmente en esta fase. Puesto que las respectivas reformas recién se están implementando, aquí solo se esbozarán algunas hipótesis acerca de posibles problemas de legitimación en esta fase.

1. ***El problema de los beneficiarios***. Si bien, como se mencionó, la estabilización en un principio trae ventajas para una amplia mayoría de la población, las medidas de ajuste estructural, en cambio, típicamente benefician algunos sectores en detrimento de otros. Este problema se observa también en la fase de estabilización, puesto que ya en este periodo se inician políticas de ajuste estructural. Es probable, sin embargo, que los conflictos distributivos se agudicen cuando las políticas tienen lugar en un ambiente macroeconómico estable y cuando las

[11] Este argumento lo he tomado de Acuña/ Smith (p. 37 ss), quienes, no obstante, hablan de un «trilema», puesto que el gobierno al mismo tiempo debe convencer al capital nacional e internacional de que ya existen condiciones «estables», como para iniciar nuevos proyectos de inversión.

medidas no se pueden imponer por decreto sino que requieren de procesos de discusión y negociación.

2. ***El problema de los discursos alternativos***. Los procesos de estabilización hasta ahora se basaban en un modelo de ajuste hegemónico a nivel global, luego internalizado por las elites en los diferentes países. En muy pocos casos existían modelos alternativos con atractivo político. El éxito de la estabilización reforzaba esta hegemonía y les facilitó la tarea de legitimación a los regímenes políticos, como lo muestran los procesos electorales en muchos países de la región[12]. Ahora bien, con el conocimiento de los límites del ajuste estabilizador en términos de integración socioeconómica, surgen discursos políticos alternativos. Estos pueden ser más o menos coherentes, populistas y radicales, pero tienen en todos los casos el efecto de aumentar la presión para racionalizar y justificar ese modelo de relaciones entre Estado y sociedad que hasta el momento aparecía como el único modelo racional.

3. ***El problema de la falta de recetas***. En este contexto se presenta otro dilema. Si bien el canon de teorías y recomendaciones políticas relativas a la estabilización y reforma del sistema económico es bastante sólido, no existe un acuerdo teórico similar respecto a las reformas del aparato político-administrativo y al diseño de un sistema de desarrollo sostenible (Naím, p. 43). Se suelen presentar por ende en este ámbito varias opciones políticas que implican diferentes distribuciones de costo-beneficio a nivel social. Ello puede significar una mayor conflictividad del proceso de ajuste, ya que una política determinada tiene que competir con alternativas igualmente viables y racionales pero que conllevan otra distribución de cargas. Por ello, existe el peligro de que un gobierno elija «opciones blandas», o sea menos conflictivas a nivel social y menos exigentes a nivel de gestión política. Un posible resultado de esta estrategia es que el mencionado «desfase institucional» se prolongue indebidamente y que las regulaciones estatales sean insuficientes para lograr una legitimación estable e institucionalizada del régimen.

4. ***El problema de las nuevas pautas de regulación***: en el marco de los procesos de ajuste se crean nuevas pautas de regulación que en muchos casos apuntan a una mayor participación de los actores afectados y a una mayor transparencia del proceso político. Entre ellas, se destacan la descentralización político-administrativa y la formación de las

[12] Ya Przeworski (p. 51 ss) constata que la falta de alternativas es un factor muy importante para la estabilidad política. Sin embargo, distingue «falta de alternativas» de «legitimidad», afirmando que esta última no es necesaria para la supervivencia de un régimen. No quiero entrar en la discusión sobre este punto de vista (creo que Przeworski confunde legitimidad con ***creencia en legitimidad***), pero me parece obvio que la reivindicación de la funcionalidad social de una regulación se hace más fácil y contundente si no existe (o por lo menos si se puede sugerir que no existe) una alternativa racional.

mencionadas «redes de regulación». En virtud de éstas, el círculo horizontal de legitimación adquiere cada vez más importancia para el régimen, puesto que a nivel local y en el ámbito de las políticas sectoriales los actores públicos y privados entran en una relación que, por lo menos parcialmente, supera la tradicional jerarquía entre regulador (Estado) y regulado (ciudadano). El problema consiste en que no todos los ciudadanos tienen la misma facilidad de acceso a los nuevos espacios políticos. Se puede suponer que los intereses más articulados y mejor organizados, o aquellos que disponen de recursos estratégicos, son al mismo tiempo los más favorecidos por las nuevas pautas de regulación mientras que para los sectores sociales menos privilegiados el peligro de la marginalización política aumenta. Este peligro es más grande en sociedades con un alto nivel de desigualdad socioeconómica. Más aún: el cuestionamiento de regulaciones estatales producidas bajo las nuevas pautas se hace más difícil, porque ya no es «el Estado» quien produce e implementa regulaciones autoritativas. Esto puede llegar a provocar una «inmunización legitimatoria» del Estado frente a regulaciones específicas, fenómeno que también se observa en el contexto del traslado de competencias regulatorias a instituciones técnicas con alto grado de autonomía[13].

Escenarios de legitimación y consolidación

Como consecuencia de lo anterior, parece conveniente plantearse la pregunta de cómo los países latinoamericanos pueden enfrentar los mencionados dilemas y problemas de legitimación. A continuación se presentarán algunos escenarios de ordenamiento político que pueden servir para estructurar el debate.

1. ***El escenario autoritario*** se basa en la despolitización represiva de las demandas legitimatorias de la sociedad. Aunque el régimen adquiera cierta legitimidad en un principio, en tanto pone fin a una etapa de caos político y agudos conflictos distributivos, este efecto pronto se desvanece, debido a lo represivo del régimen. Una base más sólida de legitimidad la constituyen los éxitos en la gestión económica, sobre todo frente al capital y a sectores de la clase media urbana (eficiencia/eficacia). Sin éxito económico, el régimen autoritario se ve obligado a recurrir a legitimaciones ***ad hoc*** que a largo plazo tienden a desestabilizarlo más. Mientras que, como hemos visto, los regímenes autoritarios pueden jugar un papel importante en cuanto a la destrucción del orden institucional del viejo modelo de desarrollo e incluso en cuanto al ajuste estabilizador, es probable que la complejidad de las reformas del ajuste estructural supere

[13] Estamos hablando de peligros ***potenciales*** y hay que notar que por supuesto también existen ***virtudes potenciales*** de las nuevas pautas, relacionadas con una mayor participación y democratización. Además, no está claro si los efectos de estos fenómenos son positivos o negativos para la consolidación política. Eso depende del grado de inclusión/exclusión del nuevo orden institucional.

su capacidad de gestión política. Por lo tanto, y aunque no se pueda descartar la posibilidad de un retroceso autoritario en algunos casos de crisis prolongada, sería iluso pensar que los regímenes autoritarios puedan contribuir efectivamente a la construcción y consolidación de un nuevo orden institucional a esta altura de los procesos de ajuste en América Latina.

2. ***El escenario de la democracia de baja intensidad***[14] combina formas institucionalizadas de legitimación en el marco del régimen liberal-democrático con la represión estatal o paraestatal, ejercida principalmente sobre las organizaciones y sectores que rechazan el proceso de ajuste en su forma actual. La lógica subyacente es que el régimen ofrece canales de integración política individual mientras que controla y a veces sanciona formas colectivas de articulación de intereses. A menudo opta por la suspensión formal o informal de garantías legales. Como en el escenario anterior, el régimen actúa sobre la articulación de las demandas sociales y trata de legitimarse frente a grupos específicos por medio de prestaciones materiales. A diferencia de aquél, sin embargo, puede contrarrestar tendencias de deslegitimación, por lo menos parcialmente, apoyándose en las instituciones democráticas. Dentro de este escenario es factible lograr una cierta estabilidad política e incluso avanzar con reformas de ajuste de la ***primera fase***. En lo que se refiere a las medidas más complejas del ajuste estructural, las perspectivas de este escenario son menos claras. El régimen, en lugar de buscar una profundización democrática, puede optar por una «modernización a medias», recurriendo a formas de regulación más elitistas con el fin de crear alianzas de ajuste y excluyendo a la mayoría de los actores afectados. Al mismo tiempo, sin embargo, tiene que enfrentarse a una oposición cada vez más articulada (debido, entre otros, al desarrollo de los mercados de comunicación y a la globalización de las normas de demanda democrática) que tematiza el déficit de legitimidad. De todas formas, las posibilidades de una consolidación política son más estrechas dentro de este escenario.

3. ***El escenario neoliberal*** se distingue de los dos anteriores en que el régimen se abstiene de un tratamiento sistemáticamente represivo de las demandas legitimatorias, basándose más bien en la institucionalización de estrategias de legitimación y en la reducción o modificación de las regulaciones estatales. En este contexto, apunta también a la eliminación de prestaciones específicas en el marco de legitimaciones tradicionales. Entre más fuertes sean los intereses tradicionales, más exigente se torna el escenario en términos de liderazgo político. Este por su parte depende, entre otros, del funcionamiento práctico de los mecanismos democráticos de integración política: dado que los intereses tradicionales en muchos casos tienen su base de poder principal en el Parlamento, se pueden prever conflictos institucionales

[14] El término se lo debo a Gills/Rocamora.

entre poder ejecutivo y poder legislativo. La realización de este escenario se ve afectada, además, por el grado de polarización social y la agudeza de los conflictos distributivos.

4. ***El escenario corporatista***, como los dos anteriores, busca legitimarse en primera instancia por medio de las instituciones del Estado de derecho y de participación política. Al mismo tiempo, el régimen trata de manejar las exigencias legitimatorias del proceso de ajuste a través de la incorporación controlada de diferentes grupos sociales en el proceso político. Evita así costosas estrategias ***ad hoc*** y suaviza las luchas distributivas. Dentro de este contexto, las mencionadas nuevas pautas de regulación pueden jugar un papel importante, reemplazando mecanismos tradicionales de integración corporativa. La realización del escenario, no obstante, depende de la disposición a cooperar por parte de los intereses afectados y de la competencia negociadora y regulativa del gobierno. En momentos críticos del proceso político, relaciones de legitimación basadas en el carisma de un líder político[15] pueden ser decisivas para estimular la cooperación de los actores involucrados.

La realización de cualquiera de los escenarios descritos depende de las precondiciones institucionales, de la constelación de fuerzas y poderes políticos y de la gravedad de la crisis. En situaciones de empate político y conflicto agudo, todavía parece posible un retroceso autoritario, tal como lo muestra el peruano con Fujimori. Si las elites tradicionales mantienen posiciones sólidas dentro del sistema político, pueden recurrir a mecanismos de represión selectiva (caso de Colombia). Ensayos de integración corporativista a nivel nacional se observan en países donde existen sindicatos fuertes y representativos. De todas formas, es posible el cambio de un escenario al otro, así como la mezcla de diferentes estrategias. El modelo neoliberal de ajuste parece favorecer un sistema de legitimación cuyos rasgos se asemejan al tercer escenario. Este es el más exigente. Lo más probable es entonces que la mayoría de los países de la región se incline hacia una mezcla entre el segundo y el cuarto escenario. Entre más cerca se encuentren del cuarto escenario, más promisorio parece su futuro en lo que se refiere a la consolidación del nuevo orden institucional.

Referencias

Acuña, Carlos H. y William C. Smith.: «The Political Economy of Structural Adjustment: The Logic of Support and Opposition to Neoliberal Reform» en W.C. Smith, C.H. Acuña y E.A. Gamarra (eds.): ***Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform. Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990»s,*** Transaction, New Brunswick, 1994.

[15] Esto incluye el «carisma de oficio» (***Ämtercharisma***) como forma institucionalizada y «cotidianizada» de las relaciones carismáticas; v. Weber, pp. 662-679.

Batley, Richard: «The Consolidation of Adjustment: Implications for Public Administration» en ***Public Administration and Development***14/5, 1994.

Beetham, David: ***Legitimation of Power***cmillan, Basingstoke, Londres, 1991.

Gamarra, E.A.: «Market-Oriented Reforms and Democratization in Latin America: Challenges of the 1990s» en W.C. Smith, C.H. Acuña y E.A. Gamarra (eds.): ob. cit.

Garreton, Manuel Antonio: «Redefinición de gobernabilidad y cambio político» en ***tesis*** 22, 7-12/1994, Madrid.

Gills, Barry y Joel Rocamora: «Low Intensity Democracy» en ***Third World Quarterly*** 13/3, 1992.

Habermas, Jürgen: ***Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats***, Suhrkamp, Francfort del Meno, 1992.

Haggard, Stephan y Robert Kaufman: ***The Political Economy of Democratic Transitions***, Princeton University Press, Princeton, 1995.

Huntington, Samuel P.: ***The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century***, University of Oklahoma Press, Norman, 1991.

Messner, Dirk y Jörg Meyer-Stamer: «Competitividad sistémica. Pautas de gobierno y de desarrollo» en ***Nueva Sociedad*** Nº 133, 9-10/1994, Caracas.

Morales, Juan Antonio: ***Bolivia and the Slow Down of the Reform Process***, Universidad Católica Boliviana (IISEC), La Paz, 1995, mimeo.

Naím, Moisés: «Latin America: The Second Stage of Reform» en ***Journal of Democracy*** 5/4, 10/1994.

O'Donnell, Guillermo: «Transitions, Continuities, and Paradoxes» en Scott Mainwaring, G. O'Donnell y J.S. Valenzuela (eds.): ***Issues in Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective***, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1992.

O'Donnell, Guillermo: «Delegative Democracy» en ***Journal of Democracy*** 5/1, 1994.

Offe, Claus: ***Contradictions of the Welfare State***, MIT Press, Cambridge, Mass., 1984.

Przeworski, Adam: «Some Problems in the Study of the Transition to Democracy» en G. O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (eds.): ***Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspective,*** The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986.

Przeworski, Adam: ***Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America***, Cambridge University Press, Nueva York, 1991.

Valenzuela, J.S.: «Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions» en S. Mainwaring, G. O'Donnell y J.S. Valenzuela (eds.): ob. cit.

Von Haldenwang, Christian: «Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina» en ***Revista Latinoamericana de Estudios Urbano-Regionales EURE*** 16/50, 12/1990, Santiago de Chile [también en Miguel E. Cárdenas et al.: ***Descentralización y Estado moderno***, FAUS, FESCOL, Bogotá, 1991].

Weber, Max: ***Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie***, Mohr, Tubinga, 1976.