

## **I RAPPORTI TRA STATO, SOCIETA' ED ECONOMIA IN AMERICA LATINA\***

**JULIO ECHEVERRIA\*\***

\*Questo documento rappresenta una sintesi degli interventi svolti durante il corso integrativo di «Sociologia Economica» che ha avuto luogo nella Facoltà di Sociologia dell'Università di Trento dal novembre 1989 al gennaio 1990.

\*\* Direttore del Centro di Ricerca e Studi Socio-Economici, CIESE, Professore Associato della Facoltà Latinoamericana di Scienze Sociali FLACSO, Quito (Ecuador).

**QUADERNO 18**

**Dipartimento di Politica Sociale**

**Università di Trento**

I Quaderni del Dipartimento di Politica Sociale costituiscono una iniziativa editoriale finalizzata alla tempestiva diffusione in ambito universitario di *materiale di ricerca, riflessioni teoriche e resoconti* di Seminari di studio di particolare rilevanza. L'accettazione dei diversi contributi è subordinata all'approvazione di un'apposita Commissione scientifica, che si avvale anche del parere di *referees* esterni al Dipartimento. Responsabile della serie dei Quaderni: Prof. Marino Livolsi, Ordinario di Sociologia, Trento. Le richieste dei Quaderni vanno inviate ai rispettivi autori.

1. E. BAUMGARTNER, *L'identità nel cambiamento*, 1983.
2. C. SARACENO, *Changing the Gender Structure of Family Organization*, 1984.
3. G. SARCHIELLI, M. DEPOLO e G. AVEZZÙ, *Rappresentazioni del lavoro e identità sociale in un gruppo di lavoratori irregolari*, 1984.
4. S. GHERARDI, A. STRATI (a cura di), *Sviluppo e declino: La dimensione temporale nello studio delle organizzazioni*, 1984.
- 5/6. A. STRATI (ed.), *The Symbolics of Skill*, 1985.
7. G. CHIARI, *Guida bibliografica alle Tecniche di ricerca sociale*, 1986.
8. M. DEPOLO, R. FASOL, F. FRACCAROLI, G. SARCHIELLI, *L'azione negoziale*, 1986.
9. C. SARACENO, *Corso della vita e approccio biografico*, 1986.
10. R. PORRO (a cura di), *Le comunicazioni di massa*, 1987.
- 11/12. G. CHIARI, P. PERI, *I modelli log-lineari nella ricerca sociologica*, 1987.
13. S. GHERARDI, B. TURNER, *Real men don't collect soft data*, 1987.
14. D. LA VALLE, *Utilitarismo e teoria sociale: verso più efficaci indicatori del benessere*, 1988.
15. M. BIANCHI, R. FASOL (a cura di), *Il sistema dei servizi in Italia*, 1989.
16. B. GRANCELLI, *Le dita invisibili della mano visibile. Mercati, gerarchie e clan nella crisi dell'economia di comando*, 1990.
17. H.M.A. SCHADEE, A. SCHIZZEROTTO, *Social Mobility of Men and Women in Contemporary Italy*, 1990.

Dipartimento di Politica Sociale  
 Università di Trento  
 Via Verdi 26, I - 38100 Trento - Italia  
 Tel. 0461/881322  
 Telex 400674 UNITN I  
 Telefax 0461/881499

Composizione: Copisteria Paradisi - Trento

© Copyright Dipartimento di Politica Sociale, 1991

## Indice

1. Introduzione	pag.	5
2. L'attuale crisi economica dell'America Latina	pag.	7
3. Le determinanti storico-strutturali della crisi	pag.	12
4. La crisi dei modelli di sviluppo	pag.	16
5. Crisi e interdipendenza economica	pag.	21
6. La crisi degli attori dello sviluppo: stato e ideologia in America Latina	pag.	26
7. La crisi dello stato e la ri-democratizzazione	pag.	33
8. Il problema dell'inserimento dell'America Latina nel contesto dell'economia mondiale	pag.	38
9. La politicizzazione dei conflitti: sindacati, imprenditori e movimenti sociali	pag.	44
10. Lo scenario internazionale	pag.	50

## 1. - Introduzione

Analizzare le tendenze in atto nell'America Latina - sotto il profilo socio-economico e politico - costituisce un'impresa estremamente ardua: a causa della situazione che attualmente contrassegna, in ordine allo studio dei problemi dello sviluppo economico; le scienze sociali latino-americane.

Tali scienze, lungo l'arco dell'ultimo decennio, si sono dedicate a ricerche circoscritte a campi ben delimitati di problemi, accantonando, a volte esplicitamente, i tentativi di generalizzazioni o di sintesi globali: quei tentativi che, invece, avevano caratterizzato gli approcci scientifici negli anni '60-'70.

La decadenza delle analisi globali è riconducibile all'incremento di complessità riscontrabile, nel periodo più recente, per l'insieme dei rapporti internazionali. L'andamento degli assetti economici e sociali, e in particolare dei processi di crisi e di ristrutturazione, rispecchia - a quanto sembra - una successione di avvenimenti più fluida e rapida rispetto a quelle del passato; al di fuori di qualsivoglia itinerario prefigurato da modelli teorici. La realtà delle vicende sociali ed economiche sembra procedere più in fretta della capacità di razionalizzazione scientifica. Sugli scienziati sociali e politici grava una spada di Damocle: l'impossibilità di prevedere in anticipo il senso degli eventi.

Non per questo la possibilità di una visione di insieme, ancorché in termini atipici, è preclusa totalmente. Una volta preso atto che, allo stato delle conoscenze, ripristinare la pretesa di por mano a letture globalistiche suonerebbe velleitario, si tratta di imboccare un'altra strada: quella delle analisi e degli approcci comparativi. Con l'intento di gettar luce, per questa via, non tanto

sulla presunta rispondenza delle varie situazioni da studiare a "leggi" generali, quanto piuttosto sugli elementi di specificità che contrassegnano ciascuna delle stesse situazioni. In questa prospettiva la crescente differenziazione dei fenomeni sociali, anziché oggetto di riduzione a schemi onnicomprensivi, si presta a porre le basi per un'articolazione delle analisi.

I contesti economici, sociali e politici dell'America Latina, quali osservabili attualmente, appaiono quanto mai diversificati tra di loro. Descriverli in termini di aggregazioni di caratteristiche regionali, sub-regionali, locali, fortemente differenziate -anziché in chiave di fenomeni omogenei e in quanto tali generalizzabili- risulta dunque, sempre o quasi sempre, la modalità di lettura più corretta. Il discorso vale per gli ambiti della riproduzione sociale più svariati, inclusi quelli culturali. Tali differenziazioni attraversano in modo trasversale la realtà degli Stati nazionali latino-americani.

L'accentuarsi delle diversità è sicuramente dovuto, in netta prevalenza, all'impatto della crisi economica e sociale: crisi che ha avuto una dimensione planetaria dopo la seconda metà del presente secolo; e che si presenta nella duplice forma di una internazionalizzazione crescente dei rapporti economici, caratterizzati dalla interdipendenza, e di una frammentazione ed eterogeneità dei contesti di riproduzione sociale, economica e culturale.

Non è un caso che alla planetarizzazione dei rapporti economici facciano riscontro peculiari forme di conflitto, e, nel contempo, forme altrettanto atipiche di aggregazione economica e politica: entrambe con connotazioni che fanno risaltare fortemente la specificità delle culture locali; soprattutto per quanto attiene

al dispiegarsi di modelli etnici e religiosi estremamente particolaristici.

Cercheremo nelle pagine che seguono di esaminare alcuni aspetti dell'intreccio tra due ordini di dinamiche finora qui delineate solo in termini sintetici; omogeneità, internazionalizzazione ed interdipendenza economica a livello mondiale, da una parte; e, dall'altra, ampliamento del ventaglio, nell'America Latina contemporanea, delle diversificazioni nel campo dell'identità degli attori, nonché in quello della forma dei conflitti sociali.

## 2. - L'attuale crisi economica dell'America Latina

I connotati più salienti della situazione socio-economica dell'America Latina, in riferimento alla fine del decennio ora trascorso, riguardano la fenomenologia della crisi sociale ed economica.

L'immagine che presenta l'America Latina, al di fuori delle caratteristiche esotiche, è quella di un continente attraversato da conflitti secolari, da situazioni di estrema povertà, da manifestazioni ricorrenti di ingovernabilità politica: in un contesto naturale caratterizzato da immense risorse, e per questo, da potenzialità enormi che, peraltro, non riescono a sbloccarsi ed a generare processi di crescita economica, di sviluppo equo e di giusta distribuzione del potere economico e politico.

All'inizio degli anni '80 l'America Latina ha dovuto affrontare una crisi economica profonda, paragonabile solo alla grande depressione degli anni '30.

Nello sviluppo di questa crisi possiamo avvertire l'operare non solo di cause interne, ma anche di un insieme di fattori che hanno origine nel comportamento delle economie dei Paesi industriali avanzati.

Uno degli aspetti più appariscenti della crisi è la sua estensione, che raggiunge la totalità dei Paesi dell'area. Un altro aspetto concerne la durata e la profondità. Il fenomeno ha inizio nel triennio '81-'83 e si prolunga durante gli anni '80, senza che si intravedano variazioni di rilievo nell'andamento dei principali indicatori di crisi. Quest'ultima ha una densità e profondità capaci di compromettere l'insieme del processo economico-produttivo, caratterizzandosi come una forte *contrazione economica* che investe tanto le componenti del fronte interno (caduta spettacolare del prodotto interno lordo e del reddito pro-capite, riduzione dei tassi di investimento, incremento senza precedenti dell'inflazione, aumento della disoccupazione), come le componenti del fronte esterno (variazione sfavorevole dei tassi di cambio ed incremento senza precedenti dell'indebitamento con l'estero).

Vediamo alcuni degli andamenti di questi indicatori.

Uno degli elementi che più hanno caratterizzato la crescita economica mondiale degli ultimi decenni è consistito nell'espansione del commercio internazionale. Questa dinamica ha interessato anche alcune società in via di sviluppo quali diversi Paesi asiatici; ma così non è stato per le economie dell'America Latina, che invece hanno dimostrato un andamento negativo (sostanziale riduzione della loro partecipazione al mercato mondiale). Così la percentuale delle esportazioni latino-americane sul totale delle esportazioni mondiali è caduta dal 12,42% nel 1950 al 5,41% nel 1985; il peso delle importazioni è diminuito dal 10,14% nel 1960

al 3,98% nel 1985<sup>1</sup>. L'ampliarsi del divario tra l'economia latino-americana e le economie centrali è confermato anche da ulteriori dati. Il rapporto tra i redditi delle economie industriali e dei paesi in via di sviluppo era di 10 a 1 nel 1970, arrivò ad essere del 10,9 nel 1985 e, a quanto si prevede, supererà il livello dell'11 a 1 per l'anno 2000. Il prodotto interno lordo per abitante in America Latina giunse nel 1985 al 20,80% di quello registrato dalle economie industrializzate; per l'anno 2000, secondo le previsioni, tale rapporto è destinato a scendere al 17%<sup>2</sup>.

Ma occorre rilevare un'altra caratteristica centrale della dimensione attuale della crisi, che gli indicatori macro-economici, a volte, celano. Ci si riferisce al carattere fortemente eterogeneo dell'andamento delle economie dei diversi Paesi, così come dell'andamento, all'interno di ogni Paese, dei singoli settori economici. Basti un esempio: da due sole economie latino-americane, quelle del Messico e del Brasile, dipendono due terzi della formazione di capitale lordo in America Latina<sup>3</sup>.

Una eterogeneità strutturale che tende ad incrementarsi in forza del rapporto di dipendenza dalle economie centrali, ma che fa riferimento anche alle strutture sociali e produttive interne di ogni Paese.

L'incremento del divario preesistente tra le economie centrali e quelle latino-americane è diventato più acuto a partire dal 1981:

- 1 UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics 1986*, Supplement.
- 2 O. Rosales, *La Economía Mundial 1980-2000: Eventos y Perspectivas*, Mimeo, CLACSO; cfr. anche *Etude sur l'économie mondiale 1988*, Naciones Unies, New York, 1988.
- 3 Ibidem.

quando la crisi dell'indebitamento esterno comincia a manifestarsi in termini drammatici. Nel corso di tre anni l'America Latina, infatti, si trasforma da importatore ad esportatore di risorse finanziarie. Durante gli anni '70, grazie a una permissività senza precedenti del sistema finanziario internazionale nel concedere prestiti all'America Latina, i governi latino-americani puntarono su di una crescita basata pressoché esclusivamente sulla disponibilità di risorse creditizie. Negli anni '80, di converso, l'acutizzarsi della recessione nei paesi industrializzati si tradusse nell'elevamento dei tassi internazionali d'interesse e nel brusco rallentamento del flusso dei crediti. Entro tale nuovo contesto la crescita dell'area qui in questione si ridusse notevolmente. Da qui la necessità, per i governi, di concentrare gli sforzi sul pagamento del debito estero, come condizione minima per evitare il crollo catastrofico delle loro economie.

Dopo l'instaurazione delle politiche di riaggiustamento (1982-'83) l'America Latina, continua, ai fini del pagamento del debito, ad esportare capitali. Il trasferimento netto di capitali, nelle attuali condizioni, si risolve nell'assegnare al pagamento degli interessi circa il 30% delle entrate provenienti dalle esportazioni, il che riduce considerevolmente la capacità d'investimento interno e pone serie limitazioni allo sviluppo economico. Il debito estero totale dell'America Latina aumenta del 24% tra il 1982 ed il 1987<sup>4</sup>.

Questa situazione, oltre a compromettere la possibilità di garantire il finanziamento dello sviluppo interno latino-americano, genera condizioni di enorme conflittualità tanto tra le economie

4 O. Ugarteche, *Para una teoria de la deuda externa Latino Americana*, In «Nariz del diablo», n. 13, Il trimestre 1989, Quito.

indebitate e quelle creditrici, quanto all'interno dei paesi latino-americani, provocando situazioni di estrema penuria per i settori più svantaggiati della popolazione.

Come è ovvio dedurre, il margine di disponibilità di risorse economiche per finanziare lo sviluppo interno dell'America Latina si è ridotto considerevolmente. La riduzione della capacità d'investimento, unita alle distorsioni tipiche dei modelli di sviluppo interni, crea un assetto dei mercati interni tale da far regredire la situazione sociale di vasti settori a condizioni critiche di marginalità e di povertà.

La riduzione dei redditi e del livello generale di vita è risultata pesantissima. Tra l'81 e l'87 il tasso di contrazione media annuale del reddito pro-capite è risultato pari all'1%. Tra l'82 e l'85 si sono registrati, in dodici dei quindici Paesi latino-americani che pubblicano dati sul mercato del lavoro, tassi di disoccupazione urbana tra il 10 ed il 20%.

Secondo gli studi della CEPAL sulla povertà in America Latina la quota della popolazione latino-americana al di sotto della linea di povertà andò riducendosi, in passato, dal 51% del 1960 al 40% del 1970 e al 33% del 1980. Come risultato di trent'anni di dinamismo economico, la regione diminuiva progressivamente la percentuale della sua popolazione in condizioni di miseria. Nel corso dell'ultima decade si delinea un'inversione di tendenza: la percentuale stimata per il 1988 si avvicina al 39%, il che significa una regressione alla situazione della fine degli anni '60<sup>5</sup>.

Uno scenario che suscita una serie di interrogativi. Della crisi si

5 O. Rosales, *op. cit.*

tratta di individuare, oltre che le radici, anche gli effetti, vale a dire, in particolare, lo sviluppo di nuovi assetti nei paradigmi organizzativi e nei modelli di comportamento degli attori sociali. Giova, inoltre, por mano al tentativo di prefigurare gli scenari futuri del dopo-crisi, suscettibili, presumibilmente, di tradursi nella ri-definizione dei modelli di sviluppo attuati fino agli anni '70-'80.

### 3. - Le determinanti storico strutturali della crisi

Gli effetti della crisi, delineati sopra in chiave descrittiva, si prestano ad essere spiegati attraverso la combinazione di due ordini di approccio interpretativo. Uno, di tipo storico, che ci permetta di collocare la crisi attuale all'interno di un ciclo di crescita economica di più ampia durata. Un altro approccio, di natura strutturale, che ci consenta di far confluire determinanti critiche interne ai paesi latino-americani, da una parte, con variabili esogene, dall'altra (talora queste ultime sembrano rappresentare gli unici fattori esplicativi).

Secondo il primo angolo di visuale siamo di fronte ad una crisi la cui incubazione risale agli anni del secondo dopoguerra europeo. La crisi latino-americana si presenta come parte della crisi del modello di sviluppo capitalistico vigente tanto nelle economie centrali, come in quelle periferiche: modello imperniato sulla industrializzazione, ancorché articolato in due sub-modelli (industrializzazione di massa, per le prime economie; industrializzazione attuata tramite la sostituzione di importazioni, per le seconde).

Dal secondo punto di vista, la crisi si presenta come risultato di una interazione asimmetrica tra i due sub-modelli da ultimo indicati. Sotto questo profilo la crisi si presenta come espressione degli squilibri strutturali tipici dei rapporti d'interdipendenza tra le economie latino-americane e le economie capitalistiche centrali.

Quest'ultima caratterizzazione della crisi - concepita quale risultato di una modalità d'interdipendenza asimmetrica tra le economie avanzate e quelle "periferiche" o "sottosviluppate" - costituì durante quasi tre decenni il "nodo gordiano" da sciogliere per le scienze sociali latino-americane; non a caso durante tale quindicennio il punto più alto della riflessione in America Latina è consistito nell'elaborazione della cosiddetta "teoria della dipendenza"<sup>6</sup>. Una teoria articolata in molteplici varianti, che per lo più hanno imputato unilateralmente i problemi del sottosviluppo alle esigenze di accumulazione di capitali delle economie centrali; hanno sottovalutato i fattori interni potenziali in grado, se sbloccati, di superare un assetto di relazioni tale da avvantaggiare - a senso unico - solo le economie centrali; e che rivelavano, in questa unilateralità, uno spiccato carattere ideologico.

Oggi appare più fecondo dedicarsi alla costruzione di una "teoria della interdipendenza". Ma neppure tale teoria può sottrarsi alla necessità di spiegare il nesso strutturale sussistente tra le strutture e le logiche di sviluppo interne delle economie centrali,

6 Per un'adeguata comprensione delle varianti tematiche di questa corrente di pensiero cfr. F.H. Cardoso, *The Consumption of Dependency Theory in the United States*, in «Latin American Research Review», n. 12, 1977. Così come la formulazione originale di questa teoria in F.H. Cardoso - E. Faletto, *Dependencia y Desarrollo en America Latina*, Siglo XXI, Messico, 1967.

da una parte, e, dall'altra, quelle dei paesi latino-americani. L'approccio storico, per questa via, è chiamato a confluire nell'approccio strutturale: ciò che si è sviluppato nella lunga vicenda delle economie del dopoguerra è, per l'appunto, un insieme di nessi o combinazioni strutturali tra modelli di sviluppo accomunati da una stessa logica, e nondimeno contrassegnati, a un tempo, da una conformazione asimmetrica delle strutture economico-produttive e tecnologico-finanziarie.

Le origini di tali nessi risultano remote. E' in una situazione di dipendenza che le economie latino-americane entrano a far parte del sistema economico mondiale. La formula è semplice: mentre i Paesi centrali dell'Europa Occidentale e successivamente gli Stati Uniti si specializzano, all'interno della divisione internazionale del lavoro, nella trasformazione industriale dei beni, l'America Latina ed il Terzo Mondo si specializzano nella produzione ed esportazione di materie prime. Questo rapporto iniziale innescherà un processo per il quale la valorizzazione più intensiva e dinamica del capitale avverrà nelle economie centrali: il che aprirà un divario economico-finanziario e tecnologico-produttivo. Un divario dovuto non già a una matrice effimera, ma a fattori strutturali permanenti; e dunque destinato a non chiudersi mai, ed anzi ad approfondirsi ulteriormente.

I tentativi di uscita da questo blocco strutturale hanno caratterizzato l'insieme delle politiche di sviluppo a partire dal secondo dopoguerra. Facciamo riferimento qui alle politiche più progressive e razionali delle classi dirigenti latino-americane; politiche che sono state costantemente ostacolate da parte dei settori più tradizionali del potere oligarchico dell'America Latina, interessati - come è ovvio - ad usufruire dei vantaggi comparativi che tali relazio-

ni di dipendenza comportavano.

Il divario oggi più che mai presente in sede di rapporti economici internazionali risale, dunque, a una genesi composita. Gli effetti dell'inserimento tardivo dell'America Latina nell'internazionalizzazione capitalista si sono intrecciati con quelli delle dinamiche di ordine politico da ultimo accennate: vale a dire dell'avvento di un blocco di potere oligarchico estremamente legato agli interessi dell'accumulazione centrale. Inesistenza, quindi, di classi dirigenti-imprenditoriali ispirate da una vocazione di sviluppo autonomo, dotate di una volontà egemonica, interessate ad avviare processi d'industrializzazione più complessi di quelli circoscritti alla mera estrazione di materie prime. Però non solo questo: inesistenza o debolezza anche di movimenti nazionali-popolari con capacità di incidere in quel blocco di potere.

Ciò che interessa far risaltare, in sede di approccio storico, è la mancanza sostanziale fino alla metà del presente secolo, in America Latina, di trasformazioni sociali e produttive in senso borghese-industriale, tali da modificare la struttura della proprietà della terra e da portare avanti processi di accumulazione interna capaci di innescare processi di industrializzazione in qualche misura autonomi. Il che non implica negare che ci siano state in America Latina rivoluzioni popolari e nazionali di vasta portata, come la rivoluzione messicana o boliviana, o come altri movimenti di analogo natura; o che ci siano stati tentativi di industrializzazione; ma comporta solo affermare che le trasformazioni di tipo industriale innescate da questi tentativi furono, per lo più, di scala ridotta e settoriale, e comunque fortemente dipendenti dalle oscillazioni del mercato internazionale. La risultante storica da porre in evidenza, dunque, va individuata nel mancato incontro tra le rivolu-



zioni politiche ed i modelli di sviluppo industriale: una risultante che spiega in parte l'arretratezza e la scarsa densità della modernizzazione. I fattori richiamati sono presenti ancora oggi; e in parte spiegano le caratteristiche della nuova dipendenza e della crisi in America Latina.

#### 4. - La crisi dei modelli di sviluppo

Quali sono state le caratteristiche generali dei modelli di sviluppo latino-americani centrati sulla industrializzazione via sostituzione di importazioni?

In primo luogo, si tratta di modelli di politica economica che cercavano, in sostanza, di modificare la struttura interna delle economie latino-americane, per rendere meno esposte queste ultime alle fluttuazioni del commercio internazionale. I termini dell'interscambio commerciale erano caratterizzati, oltre che da segni di permanente instabilità, da una tendenza sempre più sfavorevole in ordine all'esportazione di prodotti primari. L'esigenza di modificare questo svantaggio strutturale si risolveva in quella di cambiare l'offerta esportabile latino-americana, in una direzione che privilegiasse l'esportazione di prodotti con il valore aggiunto relativamente più elevato. Il che implicava elaborare una strategia consapevole di sviluppo industriale che combinasse politiche di promozione e di protezione, tali, in particolare, da valorizzare quei settori che all'interno del modello tradizionale si erano sviluppati con difficoltà; nonché una strategia di potenziamento e di

modernizzazione del settore agrario dell'economia. Si trattava, inoltre, di superare gli squilibri retributivi a partire dallo sviluppo di politiche occupazionali, abitative, educative e sanitarie contrassegnate dall'intento di rafforzare i mercati interni in chiave di sostegno alle politiche di industrializzazione.

Il modello di sviluppo industriale via sostituzione delle importazioni poggiava sulla dinamizzazione dei mercati interni. A questo fine era necessario conferire enfasi a strumenti di politica economica quali quelli diretti a promuovere il controllo e la selezione delle importazioni, e a imporre restrizioni cambiarie indirizzate a difendere la produzione nazionale o ad evitare la diminuzione della riserva monetaria internazionale. Strumenti, in ogni caso, finalizzati a dirigere il risparmio interno ed esterno verso l'investimento nei settori prioritari, da sostenere anche attraverso misure tendenti a mantenere un adeguato livello della domanda aggregata.

Questo insieme di politiche economiche caratterizzò i modelli di sviluppo, in America Latina, dal dopoguerra alla metà degli anni '70; e fino ad allora raggiunse, almeno in apparenza, un buon grado di successo.

Il tasso globale di crescita dell'America Latina tra il 1950 ed il 1980 fu del 5,5%. L'industria ebbe una crescita ad un tasso medio annuale del 7% tra il 1950 ed il 1975<sup>7</sup>.

Cifre che pongono in evidenza, in ordine a un passato non remoto, la forte espansione dell'economia registrata dai Paesi lati-

7 J. Menendez Munevar, *Las estrategias de desarrollo en America Latina*, in «Democracia y Desarrollo en America Latina», Grupo Editor Latinoamericano, Bs. Aires, 1985, p. 176.

no-americani, nonché la lunga strada percorsa dall'industrializzazione in seno ad essi: obiettivi difficilmente raggiungibili nel rispetto delle regole spontanee del commercio internazionale, o comunque senza un intervento dello Stato diretto a proteggere e promuovere la produzione destinata al mercato interno.

I nodi di questo processo, con i suoi successi ed i suoi limiti, verranno al pettine sul finire degli anni '70. I successi: l'industria ebbe un processo di sviluppo rilevante; l'agricoltura modernizzò i propri comparti (soprattutto nei settori dell'agroexportazione); lo Stato incrementò la sua dimensione, favorì la crescita dei settori vincolati all'espansione delle politiche pubbliche e di pianificazione, instaurò progetti di sviluppo infrastrutturali ai fini della ricerca di fonti energetiche, ed intervenne nel settore industriale anche direttamente (partecipando come imprenditore alla costituzione di imprese pubbliche o semi-pubbliche). Nel campo sociale si diede impulso ad importanti programmi - in materia di salute, educazione e alloggio - destinati a migliorare la situazione dei settori più poveri. I difetti: la politica d'industrializzazione via sostituzione di importazioni rappresentò un canale per contrabbandare, in termini malcelati, una scorretta concezione di autarchia economica che ignorava volutamente i nessi strutturali d'interdipendenza: quei nessi destinati presto a manifestarsi inequivocabilmente con l'avvento di modificazioni sfavorevoli nei termini dell'intercambio. Le politiche protezioniste e di chiusura autarchica non tardarono a evidenziare le limitazioni dei mercati interni, mentre restavano nel libro dei sogni quelle politiche d'integrazione regionale che avrebbero potuto favorire la crescita produttiva.

I problemi che cominciarono a sorgere già allora, anche se destinati a esplodere solo negli anni '80, erano quelli di uno svilup-

po squilibrato che contrastava con le attese prefigurate dalle teorie e dai modelli sopra richiamati. Lo sviluppo non era omogeneo per tutti i Paesi della regione; e analogamente, all'interno di ogni Paese il progresso di alcuni settori industriali contrastava con l'arretratezza di altri: nel contesto di forti squilibri regionali e di modificazioni vertiginose nella direzione di un'urbanizzazione crescente, non accompagnata dallo sviluppo di elementari servizi sociali e di infrastrutture in grado di delineare, in qualche modo, l'immagine di uno sviluppo integrale dei sistemi economici.

Il problema dello sviluppo squilibrato è stato già sottolineato da più parti:

*"Se ci doveva essere crescita nel mondo in via di sviluppo, essa sarebbe stata necessariamente squilibrata. Il problema di ognuna di queste strategie, comunque, era che i primi passi spesso bloccavano quelli successivi: elevate tariffe doganali sui beni di consumo certamente ne incoraggiavano la produzione interna. Ma la produzione interna di beni di consumo comportava anche una crescente importazione di beni necessari per la produzione, con un conseguente peggioramento della bilancia dei pagamenti; inoltre le industrie protette erano incoraggiate ad opporsi all'estensione dei dazi ai produttori di beni capitali ed intermediari loro fornitori. Questi sostituti delle importazioni potevano, dopo tutto, risultare altrettanto costosi!"*<sup>8</sup>

<sup>8</sup> C. Sabel, *Industrializzazione del Terzo Mondo e nuovi Modelli Produttivi*, in «Stato e Mercato», n. 17, Agosto 1986, pag. 225.

Ciò che inizialmente si presentò come un modello integrale di sviluppo, centrato sulla dinamica dell'industrializzazione, comincerà a metà degli anni '70 a evidenziare i segni della crisi. Invece di alimentare un settore dinamico, trainante dell'economia nel suo insieme, la protezione all'industria favorì la costituzione di gruppi di pressione che non avevano potuto definire una loro chiara identità, fondata sulla capacità di usare le risorse disponibili in vista di una riproduzione allargata ed in qualche misura autosufficiente.

Questi nessi trasversali che percorrevano gli interessi dei settori vincolati all'importazione, da una parte, e quelli dei comparti protetti dalle politiche d'industrializzazione autarchica, dall'altra, impedirono sistematicamente il decollo di adeguate sinergie tra il settore pubblico e gli attori potenzialmente interessati (quelli chiaramente individuati dalle teorie), in vista della creazione di un ben definito blocco di potere sul quale poggiare l'agibilità della strategia nel suo insieme.

Il ciclo della dipendenza economico-finanziaria continuò a riproporsi, in quanto il mantenimento dei livelli di crescita cominciò a dipendere sempre più dalla protezione dell'intervento pubblico, e questo a sua volta da quei flussi finanziari esterni che permisero, fino ai tardi anni '70, di occultare la dimensione strutturale e virtualmente catastrofica della crisi.

## 5. - Crisi e interdipendenza economica

Gli anni '70 in generale ed in particolare i cicli di crisi in atto nel loro ambito (1972-1973 e 1978-1979) -secondo una valutazione generalmente condivisa dagli interpreti- segnano la fine del *trend* espansivo per le economie del dopoguerra. Quali sono gli avvenimenti in atto, entro questa nuova fase, nelle economie centrali, e qual è la relazione tra questi avvenimenti ed i processi in corso in America Latina?

In forma schematica l'andamento delle economie del dopoguerra viene definito sotto l'etichetta dello sviluppo dell'industrializzazione di massa, caratterizzata da un alto fabbisogno di materie prime per i processi trasformativi: processi centrati fondamentalmente su impianti di tipo metallurgico e metalmeccanico, nonché su forme organizzative e produttive caratterizzate da un'intensiva massificazione della forza-lavoro.

Caratteristiche, queste, da mettere in risalto in quanto rappresentano senz'altro gli elementi più fragili, dal punto di vista strutturale, del modello: modello esposto da un lato alla dipendenza altamente precaria dalle risorse energetiche, e dall'altro ad una logica produttiva imperniata sull'incremento dello sfruttamento del lavoro più che sulle innovazioni tecnologiche e organizzative<sup>9</sup>. In effetti saranno questi elementi di fragilità nel modello dell'industrializzazione di massa quelli che esploderanno durante gli anni '70 e che chiameranno in causa radicali processi di ristrutturazione produttiva ed organizzativa.

<sup>9</sup> Cfr. al riguardo M. Regini - C. Sabel (a cura di), *Strategie di riaggiustamento industriale*, Il Mulino, Bologna, 1989. Cfr. inoltre, C. Sabel, *op. cit.*

Recessione ed inflazione dovute al rialzo del costo delle materie prime, nonché all'aumento del costo interno del lavoro, porteranno le economie centrali ad una ristrutturazione politica ed economica finalizzata a incrementare la produttività interna attraverso una maggiore flessibilità dei processi organizzativi del lavoro (innovazione tecnologica di processo); a scongiurare la capacità d'impatto politico delle organizzazioni della forza-lavoro; e ad introdurre modificazioni sostanziali in direzione della rottura della dipendenza dei processi di trasformazione industriale - concepiti, in particolare, in chiave di innovazione tecnologica - da fonti energetiche primarie (dal petrolio, in primo luogo, ma anche da altre materie prime imprescindibili). Queste modificazioni, oltre ad introdurre un incremento di produttività capace di ridurre o comunque controllare i processi d'inflazione interna delle economie centrali, determineranno modificazioni sostanziali nella struttura del commercio internazionale. La riduzione di importanza delle materie prime e delle merci agricole introdurrà una tendenza in senso opposto rispetto alla specializzazione del settore esterno delle economie latino americane.

Queste trasformazioni e le loro conseguenze, accanto ai fattori strutturali già accennati (alle limitazioni congenite dei modelli di sviluppo), condurranno in America Latina a ciò che abbiamo definito come una crisi o contrazione economica senza precedenti, paragonabile solo alla grande depressione degli anni '30.

Come si manifestano gli effetti di questa ristrutturazione sull'andamento delle economie latino-americane?

La crisi attuale in America Latina e le ristrutturazioni economiche-tecnologiche sopravvenute nelle economie centrali chiudono la fase espansiva dell'economia mondiale del dopoguerra, ed

aprono sicuramente la strada ad una nuova fase espansiva caratterizzata da modifiche interne ai processi produttivi: modifiche destinate a trasformare la struttura stessa dello sviluppo industriale.

In primo luogo, come già si è avuto modo di accennare, la ristrutturazione tecnologica e produttiva delle economie centrali ridurrà in misura consistente l'importanza delle materie prime e delle merci agricole: il che diminuirà l'ammontare delle entrate latino-americane provenienti dall'esportazione. Ne scaturiscono problemi di finanziamento dello sviluppo interno destinati a sfociare manifestamente in una crisi finanziaria del medesimo sviluppo. Di fronte al complesso di trasformazioni noto come "terza rivoluzione industriale" si registrerà una consistente riduzione dei prezzi delle materie prime, del resto sostituite in parte, ormai, dai cosiddetti "nuovi materiali" (già all'inizio degli anni '80 l'offerta di metalli riciclati rappresentò intorno al 48% del mercato del piombo, al 38% del mercato del rame, al 24% del mercato dello zinco ed al 19% del mercato dello stagno<sup>10</sup>, dati che rappresentano solo la punta di un *iceberg*: ci si riferisce a quelle politiche radicali di risparmio energetico che ridussero, fino a metterla in crisi, l'importazione di petrolio, già fonte principale di sostegno al funzionamento delle economie centrali, nonché risorsa insostituibile in ordine all'approvvigionamento di divise da parte di moltissimi Paesi del cosiddetto "Terzo Mondo").

Le manifestazioni iniziali della crisi del modello di sviluppo industriale del dopoguerra erano un primo sintomo del carattere strutturale della crisi. Un campanello d'allarme che non sarà av-

<sup>10</sup> Ibidem, Manuel Castells y Roberto Laserna, p. 4.

vertito con chiarezza né dai teorici ed operatori delle economie centrali (anche se il club di Roma predisse nel 1976 la scarsità futura di materie prime), né, tanto meno, da quelli delle economie latino-americane. Questi ultimi considerarono la crisi energetica come un fatto congiunturale, dovuto ad un comportamento transitoriamente anomalo del settore esterno; e, sulla scorta di questa lettura riduttiva, cominciarono ad invocare la strada dell'indebitamento esterno come strumento finanziario sostitutivo rispetto alle entrate provenienti dalle esportazioni, ormai in caduta. L'incremento dell'indebitamento estero latino americano, fin dalla fase di decollo del fenomeno, trovò incoraggiamento nella grande permissività nell'erogare crediti dimostrata dalle banche private internazionali (una permissività riconducibile, a sua volta, alla disponibilità di ingenti risorse finanziarie provenienti dall'embargo petrolifero degli anni '72-'73). Tale situazione permise di occultare i limiti interni al modello di sviluppo allora vigente in America Latina. I governi latino-americani confidavano in una riduzione dell'indebitamento, in termini tendenzialmente sempre più accentuati, sulla scia dell'inflazione internazionale e del ritmo crescente di quest'ultima. Un approccio che evidenziava la scarsa comprensione del fatto che la crisi delle economie centrali era radicata in un processo di ristrutturazione economico-produttiva di più vasta portata.

Durante la seconda metà degli anni '70 al fenomeno ora richiamato, quello dell'indebitamento estero in ascesa, farà riscontro la contemporanea crescita del capitale finanziario internazionale. Risale al medesimo periodo il rilancio, in chiave di presenza altamente concorrenziale, dei nuovi blocchi economici guidati dalla Germania e dal Giappone rispettivamente affiancati dai Paesi

della Comunità Economica Europea e dai Paesi Asiatici di nuova industrializzazione. La ristrutturazione produttiva avvenuta in queste aree comincerà ad erodere l'egemonia economica degli Stati Uniti, ai quali è particolarmente legata l'economia dei Paesi latino-americani. Il che obbligherà il governo degli U.S.A., chiamato a compensare la perdita di concorrenzialità delle imprese industriali, a ricorrere ad interventi pubblici di matrice keynesiana; nonché ad attirare capitali, nell'intento di ridurre il divario tra risparmi e investimenti, attraverso l'aumento dei tassi d'interesse interni. Tale politica economica, in particolare per quanto attiene ai suoi risvolti monetari e speculativi, avrà effetti catastrofici per le economie che si erano fortemente indebitate con la Banca Privata, trasformandole in esportatrici nette di capitali.

Il crescente indebitamento delle economie latino-americane avrà un punto di arresto nel 1981 con la brusca frenata del flusso dei crediti provenienti dalle banche private, e con la messa in atto di politiche di aggiustamento dirette a subordinare al pagamento dei debiti l'erogazione di nuovi flussi finanziari. Da parte del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale -ora nella veste prevalente di mediatori finanziari- non si cesserà di contribuire al risanamento delle economie indebitate. Ma al fine di promuovere il pagamento dei debiti, più che il finanziamento della crescita economico-produttiva. In tale contesto le politiche di aggiustamento all'interno delle economie indebitate canalizzeranno le risorse esistenti verso i settori considerati più dinamici e più idonei a salvaguardare la marcia dell'economia. Ne risulteranno favoriti i settori esportatori a svantaggio di quelli orientati al mercato interno. Da qui effetti di stagnazione economica e di inflazione crescente e incontrollata.

## 6. - La crisi degli attori dello sviluppo: stato ed ideologia in America Latina

Un modello di sviluppo quale quello sopra tratteggiato, modello che ha caratterizzato il secondo dopoguerra fino ai tardi anni '70, non rispecchia soltanto la fecondità delle teorie che l'hanno elaborato (in sede CEPAL); ma corrisponde anche e soprattutto alle prospettive degli attori sociali e politici che l'hanno portato avanti come processo storico. Processo che ha delineato l'immagine presente dell'America Latina. Ed è da questa immagine che giova prendere le mosse anche in vista dell'analisi degli "scenari" futuri.

Tra gli attori in questione assume particolare risalto lo Stato, considerato nella sua forma, nella sua dimensione, nel suo modo di operare. Lo Stato si presenta come l'attore centrale dello sviluppo; e la crisi attuale dell'America Latina si presenta come crisi di questo attore, come crisi dello Stato.

Quando parliamo dello Stato come attore dello sviluppo, non facciamo riferimento soltanto all'apparato amministrativo, ma soprattutto allo Stato come "forma" o come sintesi organizzativa della società. A sua volta esso include una serie di attori. E al suo interno assumono rilievo, accanto a tali attori, le dinamiche politiche che plasmano le forme di governo, i tipi di regime, le culture istituzionali e le risorse politiche; in altri termini, le modalità di rapporto tra i processi di elaborazione di domande e di aspettative sociali, da una parte, e i processi decisionali o di governo dello sviluppo, dall'altra.

Vediamo ora, alcune caratteristiche della storia dello Stato e delle ideologie in America Latina: quelle più rilevanti ai fini di un

tentativo di gettar luce sulla dimensione attuale della crisi politico-istituzionale. Il modello di Stato dell'America Latina affonda le radici nella cultura dell'amministrazione delle colonie oltremarine spagnole e portoghesi. Il processo d'indipendenza sviluppatosi nel XIX secolo non modificò sostanzialmente questa tradizione. Solo il presidenzialismo, quale forma di governo tipica, ha un'origine diversa; e risale all'influenza degli Stati Uniti (già a partire dalla fase di decollo di questi ultimi).

L'indipendenza dalla Spagna e dal Portogallo non comportò una modificazione sostanziale della struttura assolutistico-cattolica dello Stato. All'opposto: l'ideologia dell'indipendenza occultò, e, quindi, rafforzò i meccanismi politici - di matrice paternalistico-patriarcale e burocratico-amministrativa - ereditati dalla struttura di cui sopra.

Queste forme di cultura politica non subiranno nel tempo modificazioni sostanziali, e attraverseranno - profondamente interiorizzate - l'epoca delle ideologie che si inaugura all'inizio del presente secolo con le rivoluzioni liberali: un processo che investe l'insieme dei Paesi dell'America Latina. Le suddette forme permeano non soltanto il comportamento degli apparati burocratici, ma anche le strutture arcaiche e tradizionali di comportamento - in ordine ai rapporti con l'autorità politica - degli attori sociali e della società.

Ciò che risulta da questa formazione storica è una matrice culturale tale da rendere impossibile una legittimazione del potere su basi di tipo sovra-personale, nonché l'avvento, su tali basi, di uno sviluppo imperniato sulla stabilità politica.

"Nella cultura politica latino-americana ci sono componenti o relitti di credenze pre-colombiane, ispaniche, mediterranee, e

musulmane. Dieto il rispetto per la figura dello Stato (el Señor Presidente in Messico) c'è l'immagine tradizionale del Padre. Il Padre come figura caritatevole e come figura di autorità indiscussa, come quella che crea la legge". O. Paz introduce questa caratterizzazione per spiegare la struttura dell'instabilità politica in America Latina; e lo fa riferendosi alla figura del *caudillo*, durante gran parte del presente secolo incarnazione del potere e personificazione dello Stato Latino Americano. "In questi contesti, la soluzione contro l'instabilità politica è rappresentata dai *caudillos*, che sorgono con l'indipendenza. Ciò che caratterizza il regime dei *caudillos* è l'impossibilità di risolvere il problema della successione politica, della continuità"<sup>11</sup>.

L'epoca delle ideologie in America Latina s'inaugura con il sorgere del liberalismo. Ci si trova di fronte, con tale avvento, a un insieme di dottrine che appaiono dirette a promuovere la modernizzazione della società e dello Stato. Ogni ideologia, per affermarsi, presuppone un attore o soggetto sociale interessato a promuoverla; e un'area di riferimento socio-economica sulla quale poggiare e in nome della quale costituirsi in strategia politica.

Nel caso del liberalismo latino-americano l'ideologia era chiamata -almeno in sede di intenti dichiarati- ad assumere il ruolo di polo attivo, capace di trasformare il mondo delle credenze mitiche e religiose di provenienza arcaica e tradizionale. Ma tale programma di modernizzazione risultava inficiato dal mancato incontro con un attore o soggetto capace di portarlo avanti, nonché dal carattere ristretto degli interessi economici sui quali la stessa piat-

<sup>11</sup> O. Paz, *El Ogro Filantropico*.

taforma programmatica poggiava; e, di conseguenza, ridusse la sua portata a trasformazioni di tipo formale-istituzionale, senza che il mondo delle credenze e della cultura ancestrale degli attori sociali -non escluse le élites e le burocrazie dello Stato- subisse una modificazione sostanziale.

Non per questo il liberalismo, che all'inizio del secolo ha rappresentato l'ideologia della modernizzazione per la maggioranza dei paesi latino-americani, è risultato totalmente privo di incidenza. Nella sua fase di affermazione iniziale tale ideologia ha introdotto riforme politiche che hanno modellato la struttura istituzionale di tutti gli Stati latino-americani; la separazione della Chiesa dallo Stato, la secolarizzazione come programma dello Stato, l'ampliamento dei diritti individuali, la limitazione dell'assolutismo presidenziale come componente di una politica di ridimensionamento dello Stato nei confronti alla Società: queste le riforme poste in essere.

I liberali pensavano che la modernizzazione -come avvenuto in Inghilterra, Francia e Stati Uniti- sarebbe stata opera della borghesia e della classe media. Ma così non è stato in America Latina. Il ridimensionamento dello Stato divenne compatibile con l'orientamento verso l'esportazione delle materie prime e con l'accettazione delle regole dominanti in sede di commercio internazionale. Se il liberalismo in Europa e negli Stati Uniti è stato l'ideologia della crescita economica del capitalismo, in America Latina è stata l'ideologia della conservazione delle classi oligarchiche, all'insegna di una complessa mistura -nell'ambito dei processi produttivi ed organizzativi della società- di modernizzazione istituzionale e di tradizionalismo.

Questo liberalismo incapace di trasformare i rapporti tra Stato

e economia sopravviverà fino alla Grande Depressione degli anni '30, quando la dimensione catastrofica della crisi dimostrerà che le componenti principali di tale ideologia - il *laissez faire* e lo Stato guardiano - non potevano rappresentare la strada della modernizzazione per le nuove società latino-americane che scaturivano dalla grave situazione sociale e politica provocata dalla Grande Depressione. Sarà la crisi della strategia liberale ciò che caratterizzerà il modello politico che si farà strada lungo tutto l'arco del periodo successivo.

Questa nuova configurazione, nota sotto il termine generico di *Desarrollismo*, combinerà tra di loro due diversi elementi innovativi rispetto al liberalismo: lo statalismo ed il populismo. Due filoni ideologici accomunati tra di loro da una certa visione del progresso in quanto raggiungibile attraverso il ruolo interventista dello Stato; e da un certo anti-liberalismo che si esprime come enfasi sulla salvaguardia dei diritti sociali al di sopra dei diritti individuali. L'insieme molto variegato di teorie, modelli, strumenti di politica economica che sono stati ispirati a questo orientamento si prestano a venire ricondotti, in termini schematici, ad alcuni aspetti centrali, in stretta relazione tra di loro:

1. La valorizzazione dello Stato come struttura di integrazione sociale, e non più come soggetto passivo, come mero garante dell'ordine; e dunque come attore chiamato ad allargare la sua sfera d'influenza e a rafforzare le sue strutture d'intervento.

2. La concezione dell'industrializzazione come strumento di sviluppo sociale. L'industrializzazione, secondo questa prospettiva, deve creare le condizioni per lo sviluppo di adeguati canali d'intermediazione tra Stato e società: canali che permettano la nascita di soggetti economici e politici destinati a generalizzare

nel sociale la loro spinta dinamica di produttività e d'innovazione; e a diventare per questa via anche gli attori della legittimazione dell'operare dello Stato, e dunque i protagonisti permanenti di uno sviluppo politico stabile.

Quelli ora delineati costituivano gli elementi di una strategia generale di modernizzazione delle strutture economiche e sociali: una strategia chiamata ad accompagnarsi con una progressiva razionalizzazione culturale, quale base di sostegno per la stabilità e per la continuità politica. Ma questa strategia, portata avanti in quasi tutti i paesi dell'America Latina -sia pure con diversi ritmi, intensità, profondità- si dimostrò sostanzialmente incompiuta. I tentativi di modernizzazione che ne scaturirono assunsero sempre il carattere di cambiamenti promossi verticisticamente, a volte con mobilitazioni di massa, ma sempre in assenza di rivoluzioni politico-sociali.

Quali gli esiti dell'applicazione di questo modello sotto il profilo della composizione sociale?

1. Le nuove classi economiche nate dalla modernizzazione industrialista rappresentarono la fusione non differenziata di un insieme di settori borghesi -appartenenti all'industria, al commercio e alle finanze- con i settori latifondisti. Questo intreccio o combinazione spiega il carattere semi-borghese dei settori dominanti del continente e la difficoltà, per essi, di partecipare alla competizione aperta per il potere politico. Gli attori dello sviluppo non si configurarono come classi o soggetti economici, chiaramente differenziati e portatori di una chiara identità collettiva; ma come gruppi d'interesse di stampo corporativo fortemente dipendenti dalle politiche pubbliche (è il caso di molteplici organismi di rappresentanza di interessi sindacali ed imprenditoriali: quali quelli



agevolmente rintracciabili proprio in quei Paesi - come il Brasile, il Messico e l'Argentina - dove il modello industrialista è stato applicato più intensivamente).

2. La modernizzazione industrialista ha comportato cambiamenti nelle relazioni campagna-città, nella struttura di classe e in quella della stratificazione sociale. Una stratificazione sociale complessa e variegata, nell'ambito della quale le componenti moderne sono soggette a intrecci di varia natura con forme di riproduzione sociale e culturale precapitaliste e tradizionaliste: intrecci riscontrabili, ad esempio, nella nuova articolazione dei movimenti sociali e nel loro modo di rapportarsi con le strutture politiche e con lo Stato.

3. Di fronte alla crisi del modello liberale manifestata dall'insufficiente capacità di instaurare una dinamica di integrazione del mercato economico, lo Stato si assume quest'ultima funzione, diventando il nodo centrale dei processi di accumulazione, nonché di quelli di produzione e riproduzione degli attori sociali. Una strategia che si è dimostrata enormemente precaria, perché ha permesso di nascondere o di posporre nel tempo le conseguenze di una crisi contrassegnata dalla stagnazione produttiva.

4. L'impossibilità di una strategia di integrazione dell'accumulazione di capitale ha generato le condizioni per lo sviluppo di movimenti sociali di tipo "populista", cioè di movimenti in cui è assente una dimensione organizzativa che possieda connotazioni chiare di identità collettiva e capacità di elaborazione di progetti politici di ampio respiro storico.

5. In mancanza di questa dimensione i movimenti sociali tendono ad esprimere una logica di contrattazione politica di tipo corporativo, neo-corporativo o clientelare. In tale logica è presente

una vocazione subalterna rispetto ai *leader* carismatici. Si tratta di movimenti che esprimono una disarticolazione organica rispetto a qualsiasi processo di integrazione chiaramente definito. E' questa la caratterizzazione dei settori "marginali" latino-americani. Ci si trova di fronte ad attori per i quali è avvenuta una rottura nelle forme tradizionali di produzione di identità; rottura a cui non ha fatto riscontro l'integrazione entro processi di accumulazione di capitali. La storia del populismo latino-americano ha il suo inizio dopo la crisi degli anni '30 e rivela una continuità non interrotta dalle politiche di modernizzazione e d'intervento dello Stato degli ultimi decenni.

#### 7. - La crisi dello Stato e la ri-democratizzazione

La crisi di questo modello - crisi che si manifesta intorno alla metà degli anni '70 e che esplode drammaticamente agli inizi degli anni '80 - riduce drasticamente la disponibilità di risorse per l'investimento diretto e per la spesa sociale; e assume i caratteri di una crisi fiscale (riduzione drastica delle entrate in un contesto di crescente sottodimensionamento dell'intervento economico).

Ma non si tratta solo di una crisi dell'apparato pubblico. In un contesto di complessa interrelazione con la società, la crisi dello Stato riduce drasticamente la capacità di riproduzione dei diversi settori dell'economia, compromette la riproduzione degli attori, ridimensiona quelle risorse pubbliche che permettono il funzionamento istituzionale, condiziona fortemente le possibilità di accu-

mulazione di capitale e dunque le capacità di investimenti produttivi, rallenta o contrae l'economia nel suo insieme, e genera condizioni di disintegrazione dei larghi settori della popolazione in parte direttamente dipendenti dalla spesa pubblica.

Le varie dimensioni della crisi degli anni '80 finiscono per venire rafforzate dai processi di ri-democratizzazione in atto nella maggioranza dei Paesi dell'America Latina. Il ritiro dell'interventismo statale, posto in essere dalle politiche di riaggiustamento economico, incrementa l'entità delle domande sociali insoddisfatte di larghi settori della popolazione: di quei medesimi settori le cui aspettative generarono il modello interventista durante gli anni '60 e '70.

Più di una volta si è sottolineato il paradosso di una situazione di "stabilità democratica" (come è quella che vivono la maggioranza dei paesi latino-americani) in contesti di acuta crisi economica. Le condizioni in cui si verifica la transizione dall'autoritarismo alla democrazia, e in particolare la generalizzazione delle aspettative sociali generate dal modello interventista, tendono ad incrementare il livello di conflittualità. E' attorno allo Stato che si accentra lo spazio della negoziazione, della disputa e della conciliazione delle domande e dei conflitti.

In queste condizioni la crisi si manifesta come crisi di governabilità delle democrazie. Le dinamiche economiche e sociali mettono alla prova la cultura istituzionale che ha caratterizzato la genesi e lo sviluppo dello Stato in America Latina. Due gli sbocchi possibili: la canalizzazione dei conflitti, attraverso una redistribuzione accurata di risorse divenute scarse; oppure l'incremento del livello dei conflitti, donde una fonte ulteriore di destabilizzazione.

L'impatto con i risvolti politico-istituzionali della crisi ha obbli-

gato le scienze sociali latino-americane a ripensare la problematica della modernizzazione - in atto, possibile o mancata - dello Stato: ripensamento che costituisce una premessa indispensabile per l'individuazione degli "scenari" futuri e delle potenzialità del dopo-crisi.

Ciò che sembra un dato acquisito dal dibattito attuale è che la ri-democratizzazione è incompatibile con la cultura dell'intervento dello Stato; il che implica passare da una modalità d'intervento verticale -autoritaria, clientelare, o paternalista- ad una cultura di razionalità, partecipazione e rappresentanza trasparente di interessi, dove la gestione politica sia il risultato di accordi e cooperazioni tra lo Stato e gli attori sociali dello sviluppo. In altri termini, le sfide della democratizzazione hanno a che fare con le modalità di raccordo tra i processi di formazione delle domande e delle aspettative sociali, da una parte, ed i processi decisionali, dall'altra. L'esigenza a cui rispondere è quella di armonizzare la produzione di legittimità con l'uso della legittimità prodotta, nel contesto di processi di retroazione che richiedono margini concertati di stabilità e di ordine politico e sociale.

Quali sono le caratteristiche cruciali dei processi di ri-democratizzazione; e in che misura questi processi esprimono continuità o discontinuità rispetto alle caratteristiche tradizionali del ricambio politico in America Latina?

A parte casi atipici, tra cui figura quello dell'Argentina, i processi di ri-democratizzazione appaiono riconducibili alla categoria della transizione dall'alto o negoziata. Si tratta dell'intreccio di una serie di elementi:

1. Il ruolo decisivo delle élites autoritarie: il che rappresenta una tendenza discontinua rispetto alle modalità tradizionali del

ricambio politico. Sotto il segno di queste ultime il governo autoritario era abbattuto da un movimento collettivo o da una rivolta all'interno delle stesse forze armate; dopo di che si procedeva all'instaurazione di un governo transitorio che convocava un'assemblea costituente, incaricata di organizzare il nuovo processo elettorale. Queste modalità presupponevano la virtuale assenza nel processo di transizione delle élites autoritarie. Attualmente, di converso, è l'apparato dello Stato ad assumere il controllo del processo di democratizzazione nel suo insieme.

2. La definizione dei futuri rapporti tra Stato e società passa attraverso anche un contributo attivo di quest'ultima; e in particolare attraverso lo sviluppo di processi di confronto in seno ad essa su di una gamma di modelli normativi e costituzionali tra cui scegliere. In molti casi si è trattato di consultazioni di tipo plebiscitario su provvedimenti chiamati a regolare i tempi e le forme della transizione, su norme costituzionali specifiche o su modelli di Corti costituzionali alternativi. In molti casi si tratta di progetti che rovesciano la tradizione costituzionale degli Stati interessati. In altri casi, invece, le consultazioni vertono su leggi di portata più circoscritta, che disciplinano, ad esempio, l'organizzazione dei partiti politici, le procedure elettorali e le caratteristiche di vari organi di controllo politico.

3. La mancata rottura dell'ordine politico precedente ed il mancato smantellamento del vecchio regime. La transizione passa attraverso processi di consultazione, ed in ultima analisi di formazione di interlocutori sociali, che si sviluppano sotto la guida dall'apparato dello Stato. Il lento processo di istituzionalizzazione della partecipazione politica che ne scaturisce presuppone la compresenza di due tendenze: la prima contrassegnata da una logica

d'imposizione e conciliazione condotta dalle élites; la seconda caratterizzata da una logica di pressioni, conflitti e domande provenienti dalla società. L'articolazione avviene attraverso la partecipazione dei partiti (tradizionali in alcuni casi, rifondati in altri), dei movimenti sociali e di quei gruppi d'interesse che funzionano come canali di intermediazione.

In conclusione, i processi di ri-democratizzazione denotano una consistente propensione a definire una maggiore densità istituzionale che garantisca la permanenza dell'assetto democratico nel tempo. Da qui la tendenza ad instaurare la democratizzazione attraverso un patto costitutivo a cui partecipano non solo le forze politiche e sociali più rappresentative, ma anche quelle militari.

I processi ora passati in rassegna mantengono una linea di continuità con le forme della fase autoritaria; e rispecchiano una vocazione corporativa (è lo Stato a cooptare la società: non di rado al fine di garantire spazi di sopravvivenza politica alle élites militari in declino). Gli elementi di discontinuità rispetto ai meccanismi tradizionali di ricambio politico concernono l'introduzione, attraverso la discussione pubblica sui modelli di democrazia partecipativa, di concezioni pluralistiche ed universalistiche. Resta l'impossibilità di cancellare di colpo le forme tradizionali d'intermediazione degli interessi: quelle che da tempo caratterizzano l'insieme dei rapporti tra Stato e società. Ciò che ne risulta è un mosaico complesso di forme d'intermediazione di tipo corporativo, neo-corporativo, pluralista, ed anche clientelare (in alcuni casi con manifestazioni regressive di natura illegale o extra-legale).

**8. - I problemi dell'inserimento dell'America Latina nel contesto dell'economia mondiale, il riaggiustamento strutturale e le nuove forme del conflitto sociale e politico.**

L'America Latina, nella sua vicenda più recente, ha cercato di percorrere la strada del superamento della dipendenza economica attraverso la modificazione dei termini ineguali dello scambio economico internazionale; ma, come già si è richiamato in questa sede, inutilmente. Un fallimento largamente dovuto ai limiti dei modelli di sviluppo politico caratterizzati da un'impronta verticista e tecnocratica, e dunque incapaci di mobilitare vasti settori sociali e di poggiare su di essi. Se ne ricava la lezione che non esistono prospettive di modifica della storica dipendenza latino-americana senza una democratizzazione interna ai processi economici. Tale democratizzazione rappresenta un presupposto indispensabile per la trasformazione effettiva delle strutture politiche: strutture tuttora contrassegnate dalla preminenza delle forze oligarchiche e dall'esclusione di ampi strati della popolazione dai processi sociali, economici e politici.

E' vero: la decade degli anni '80, in America Latina, è stata la decade della democratizzazione concepita, per l'appunto, come presenza partecipativa di attori sociali intenzionati a modificare le forme tradizionali di distribuzione del potere. Ma tale democratizzazione si è instaurata nel contesto della più acuta crisi economica, sociale e politica che abbia conosciuto la regione nel suo insieme. Quando si presentano le condizioni soggettive per un reale processo di emancipazione, le condizioni materiali sembrano andare in senso opposto: un'antinomia ricorrente nella storia.

Le cause più evidenti delle difficoltà economiche tuttora - all'i-

nizio degli anni '90 - persistenti, restano riconducibili alla dipendenza finanziaria e alle politiche di austerità connesse alla necessità di un ripianamento del debito estero. Ci si trova di fronte alla combinazione complessa di forme tradizionali di dipendenza economica - tuttora in atto, ancorché mutate quanto a dimensioni - con nuove forme di dipendenza, fundamentalmente provocate dalla ristrutturazione tecnologico-produttiva in atto nelle economie centrali.

Come si manifestano le forme tradizionali della dipendenza economica?

In termini generali, si manifestano attraverso le conseguenze delle politiche di riaggiustamento e di ristrutturazione economica portate avanti dai governi; politiche che si prefiggono l'obiettivo di garantire una minima affluenza di finanziamento esterno per evitare il crollo delle economie. L'indebitamento generalizzato delle economie latino-americane altro non è che la manifestazione dei limiti storici-strutturali di una stagnazione produttiva fino ad ora mai sbloccata: il che ha impedito di modificarne le condizioni di interdipendenza asimmetrica rispetto alle economie centrali.

Dopo la riduzione drastica (a partire dal 1982) del finanziamento delle banche private, i soli rilevanti erogatori di credito restano la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale. Con quest'ultimo i governi, in vari tempi e modi, sono andati stipulando accordi inclusivi dell'impegno, da parte dei medesimi governi, di realizzare provvedimenti diretti al risanamento economico (e tali, di fatto, da provocare la trasformazione dell'assetto organizzativo sociale e politico formatosi durante l'epoca del modello interventista).

Le misure generali di politica economica adottate in varie forme dalla maggioranza dei governi latino-americani si prestano ad essere riassunte nei termini seguenti:

1. Riduzione drastica del deficit fiscale, considerato la fonte più importante dell'inflazione.
2. Una politica di cambi flessibile, che elimini le sovvenzioni dello Stato all'acquisto di divise e che introduca il libero funzionamento del mercato cambiario.
3. Una politica di congelamento degli stipendi.
4. Una liberalizzazione simultanea dei prezzi dei beni e dei servizi.
5. In molti casi una completa liberalizzazione delle importazioni (che, eliminando le protezioni al settore industriale, favorisce quello commerciale).
6. Riforme tributarie per irrobustire le fonti interne di finanziamento pubblico.
7. Smantellamento delle imprese pubbliche considerate non strategiche.
8. Riduzione dell'occupazione nel settore pubblico.

Nel loro insieme queste politiche pongono le basi per l'inversione radicale del modello di sviluppo vigente negli anni '60-'70. Vediamo in quali termini:

1. In primo luogo le misure economiche, nel contesto di un sistema produttivo enormemente dipendente dallo Stato, hanno indotto processi di smantellamento di industrie, migrazioni del capitale produttivo al settore finanziario, fughe di capitali all'estero (dove i tassi di interesse sono più elevati); e dunque provocato un ulteriore aggravamento della stagnazione.
2. La politica di congelamento degli stipendi e di liberalizzazio-

ne di prezzi ha significato un attacco ai sindacati dei lavoratori, che hanno dovuto instaurare forme di difesa estrema e in molti casi di opposizione violenta nei confronti della politica economica. Ne è scaturita la sostanziale eliminazione delle principali organizzazioni sindacali come attori potenziali dello sviluppo.

3. Lo smantellamento delle imprese pubbliche e la riduzione dell'occupazione nel settore pubblico, sommando i propri effetti a quelli della stagnazione economica, ha comportato l'allargamento del settore informale dell'economia e quello dei settori marginali (soprattutto urbani) che versano in situazioni di estrema povertà: da qui processi altamente conflittuali di difficile governabilità.

4. Il drastico ridimensionamento dell'intervento dello Stato ha significato una riduzione delle risorse per l'attivazione delle politiche sociali, abitative, di educazione, di sicurezza sociale; e dunque provocato il depauperamento degli stessi ceti medi.

Nel loro insieme queste politiche hanno finito per indebolire gravemente quelle condizioni strutturali che favoriscono la stabilità e soprattutto lo sviluppo e l'espansione della democrazia.

Come si presentano oggi, in questo contesto di crisi, le nuove forme della dipendenza in America Latina?

Mentre quest'ultima cercava di industrializzarsi per superare la sua condizione di esportatore di materie prime, le economie centrali hanno subito processi di riconversione industriale che ne hanno incrementato il divario tecnologico e finanziario rispetto ai Paesi della stessa America Latina. Tali processi hanno, tra l'altro, provocato una riduzione dell'importanza delle materie prime, e, con essa, della possibilità, da parte delle società latino-americane, di finanziare il proprio sviluppo senza modificare la struttura produttiva interna (vale a dire senza promuovere la produzione e l'e-

sportazione di prodotti industriali ad alta competitività).

La sola strada percorribile, per i Paesi dell'America Latina, resta quella della modernizzazione via industrializzazione: una strategia, peraltro, chiamata a fare i conti con il sopravvenuto ampliamento ulteriore del divario tecnologico tra le economie di tali Paesi e quelle centrali. In questo campo le seconde risultano da tempo quantitativamente e qualitativamente in crescita. Le prime, di converso, sono inficiate da un basso livello di sviluppo, segnatamente nei settori a contenuto tecnologico più alto (a cominciare da quello elettronico): non solo perché si tratta di settori che richiedono un grado estremamente elevato di capacità di innovazione; ma anche a causa del costo degli impianti, particolarmente proibitivo per un'America Latina attraversata dalla crisi economica e finanziaria. E quest'ultima (al di sotto di una soglia accettabile quanto a capacità produttiva endogena di capitale fisso ad alta tecnologia) non è in grado, se non in misura ridottissima, di produrre i macchinari, ed è costretta - nei limiti in cui le sue risorse lo consentono - a importarli.

Le esigenze di rinnovamento e di modernizzazione degli impianti produttivi risultano, d'altronde, ineludibili; né si prestano ad essere eluse con efficacia da quelle strategie che puntano sull'utilizzo dei vantaggi comparativi, cioè sui bassi costi di alcune componenti della produzione quali la manodopera e le risorse naturali. Questi "vantaggi" sono ormai insufficienti ai fini di un miglioramento della posizione competitiva dell'America Latina nei mercati internazionali. La competitività di un sistema economico richiede, ormai, strutture produttive a basso costo e nel contempo largamente dotate di contenuti tecnologici elevati.

Per ora resta insormontabile la necessità dell'importazione di

macchinario nuovo ed avanzato, e contemporaneamente delle conoscenze tecniche necessarie per adoperarlo. Ma tali importazioni dovrebbero essere bilanciate rapidamente da crescenti esportazioni di prodotti industriali. La dipendenza finanziaria attuale impedisce che questo processo possa essere avviato. Ne risulta riprodotto, in termini ancora più pesanti che in passato, il circolo vizioso del sottosviluppo economico-tecnologico.

La possibilità di uscita da questo circolo vizioso dipende dalla capacità di garantire condizioni politiche tali da attirare gli investimenti esterni, e da favorire lo sviluppo di una capacità tecnologica endogena; nonché da una soluzione adeguata del problema del debito estero, senza di che l'America Latina non potrà che perpetuare, se non aggravare, la sua attuale condizione.

Almeno due, al riguardo, gli scenari possibili per il prossimo futuro:

1. Persistente mancanza di una congrua soluzione, definita corresponsabilmente da economie indebitate e creditrici, per il problema del debito estero; e, di conseguenza, continuità dell'attuale situazione di immobilità economica.

2. Riduzione del 20-30% del pagamento del debito -secondo la recente proposta conosciuta come piano Brady- nel contesto di una modificazione del ruolo degli organismi multilaterali di credito come il FMI; e nella prospettiva di un finanziamento non soltanto del debito con la Banca Privata Internazionale, ma anche della crescita economica: senza la quale il pagamento del debito è impossibile (ne convengono, almeno in sede di dichiarazioni, tanto il piano Brady quanto il FMI). Uno scenario che colloca il riaggiustamento interno delle economie latino-americane in relazione diretta con la riattivazione e non con il ristagno delle stesse eco-

nomie (a differenza di quanto registratosi in gran parte del decennio ora trascorso).

Quali, in questo contesto, gli scenari possibili dal punto di vista delle forme di interazione sociale e di organizzazione degli interessi? Quali, in definitiva, le immagini di società che si intravedono per l'immediato futuro?

### **9. - La politicizzazione dei conflitti: sindacati, imprenditori e movimenti sociali**

Un rilievo introduttivo: la tendenza decollata negli anni '80 verso l'incremento del conflitto sociale sembra inarrestabile, se non si risolvono i pesanti condizionamenti di natura strutturale-economica richiamati in precedenza.

I conflitti sociali rivelano connotazioni di senso e di politicità molto differenziate. E le loro forme sono andate modificandosi profondamente. Si evidenziano la crescita del protagonismo sociale dei settori marginali urbani, da una parte, e, dall'altra, la riduzione del protagonismo della classe operaia.

Le organizzazioni sindacali si sono trasformate - in senso perenne - da attori sociali ed economici in attori politici. Ne sono scaturite una crescente distanza dei vertici organizzativi rispetto alla base operaia, e, di conseguenza, una perdita di legittimità delle organizzazioni sindacali: il che rende impossibile instaurare dinamiche di negoziazioni e di accordi con i governi, a fini di difesa e valorizzazione dello sviluppo e della democrazia. Nel contesto attuale, i lavoratori sono interessati alla conservazione del posto

di lavoro, più che alla lealtà nei riguardi delle direzioni sindacali. Ma questo dato rafforza ulteriormente la tendenza dei sindacati a costituirsi in attori politici. Essi stabiliscono rapporti - al fine di compensare lo scarso appoggio operaio - con altri settori: dal movimento degli informali, ai ceti medi, agli studenti. Il sindacato in quanto soggetto politico sviluppa forme di conflitto antagonistiche: in un contesto, quello dei processi di democratizzazione, che esigerebbe forme di concertazione e un certo grado di istituzionalizzazione politica.

Tra i fattori della situazione ora descritta figurano, in particolare, i cambiamenti drastici sopravvenuti nella composizione della classe operaia. In primo luogo, la riduzione del peso numerico; oggi ridotto del 40-50% circa rispetto a quello degli anni '70. Ma tale riduzione non è stata uniforme. Il settore più colpito, e non a caso, è quello in condizione di portare avanti una azione organizzata. Ci si riferisce al proletariato industriale, già supporto del sindacalismo in Paesi quali l'Argentina, il Cile, la Bolivia.

Nel corso degli anni '80 la contrazione del settore secondario ha indebolito la posizione strutturale della classe operaia, cioè la sua capacità di aggregare domande e di esercitare pressioni sul sistema economico globale. Va messo l'accento, in particolare, sulla diminuita importanza economica delle grandi imprese, tradizionalmente i punti di concentrazione del movimento operaio.

Sicuramente la variabile che ha avuto il maggiore impatto sul movimento sindacale è stata la disoccupazione. Società abituate negli anni '70 a tassi di disoccupazione intorno al 6% presentano oggi tassi che si aggirano intorno al 15-20%. Il timore di perdere l'occupazione ha impedito la riattivazione dei sindacati di base: il che ha contribuito alla caduta dei tassi di sindacalizzazione. In

Cile, ad esempio, la percentuale degli affiliati sulla popolazione occupata si ridusse del 50% tra il '73 all'83; e per quanto attiene al settore industriale, nell'anno terminale del periodo ora indicato, i sindacalizzati risultavano una terzo rispetto a quelli dell'anno iniziale. Nel 1973 l'entità quantitativa dei sindacalizzati era dieci volte superiore a quella dei disoccupati. Nel 1983 i secondi risultavano tre volte più numerosi dei primi<sup>12</sup>.

Quattro ordini di rilievi, validi in larga misura per l'insieme dei Paesi latino-americani.

1. *I conflitti più significativi appaiono quelli sviluppati dagli strati più colpiti dalla crisi e dal riaggiustamento economico: a cominciare dai settori marginali urbani, che si sono formati, come risultato di massicce ed accelerate migrazioni verso i centri metropolitani, durante l'epoca del modello d'industrializzazione sostitutiva. Nel contesto di un ridimensionamento delle politiche sociali di sovvenzione e di compensazione, tali ceti vedono aggravarsi le condizioni di vita, il che li induce ad una serie di strategie di sopravvivenza:*

-Rivolta selvaggia con lo sviluppo di sottoculture metapolitiche fortemente anti-istituzionali.

-Ripristino di tradizionali reti di complementarità di stampo comunitario nei settori del lavoro nero e delle piccole attività lucrative (come le vendite ambulanti, o i servizi più squalificati).

-Immissione nei circuiti dell'economia illegale (produzione e distribuzione della droga).

Tutti fenomeni già presenti nell'area andina e altrove, e presu-

12. Cfr. Tironi, Vergara, Bano, *Chile en la post-crisis, Estado subsidiario y fragmentación social*, in *Democratización/Modernización y Actores Políticos*, CLACSO, Bs. Aires, 1988, pp. 57-96.

mibilmente destinati - fermo restando il quadro generale - a dilagare.

2. *Va riducendosi l'importanza del sindacalismo corporativo formatosi, a partire dagli anni '50, in alcuni Paesi latino-americani come l'Argentina, il Brasile ed il Messico.*

Nel caso del Brasile, alla minore importanza del sindacalismo ufficiale ha corrisposto la progressiva preminenza del "nuovo sindacalismo" e di organizzazioni parallele alle forme corporative.

Nel caso dell'Argentina, la de-industrializzazione favorisce un'inversione di tendenza rispetto alle tradizioni populiste e dirompenti del sindacalismo peronista, a favore dell'avvento di nuove forme di aggregazione politica, come quelle per i diritti umani; o in direzione della nascita di accordi - impensabili in passato - tra i partiti classici del sistema politico argentino: il peronista e il radicale.

Nel caso messicano la perdita di importanza relativa del settore industriale di massa ha consentito all'attuale amministrazione di Salinas de Gortari di por mano, contro i *caudillos* sindacali, a una politica tendente a rompere i rapporti clientelari e mafiosi degli organismi sindacali con il sistema politico.

Nel caso della Bolivia la Central Obrera Boliviana (minatori del rame) - già soggetto politico centrale con capacità di veto, a partire dalla rivoluzione nazionale del 1952 - subisce una progressiva perdita di importanza come attore politico e sociale. L'inizio del declino risale al 1985, dopo il manifestarsi delle ultime forme di scontro radicale che culmineranno nella sconfitta dello sciopero generale, nella chiusura dei principali centri minerari e nell'affidamento a cooperative di alcune delle miniere considerate non redditizie.



Nel caso del Brasile, dell'Argentina e del Messico è possibile parlare di corporativismo sindacale, in quanto forma organizzativa creata dallo Stato a fini di sostegno politico. Nel caso della Bolivia la COB rappresenta una forma *sui generis* di corporativismo: un corporativismo di stampo sociale più che non statale, non senza stretti legami con una tradizione - quella del sindacalismo marxista di sinistra - caratterizzata dalla difesa del salario e dal confronto-scontro radicale con il sistema politico.

3. *Si creano le condizioni per il rafforzamento del sistema dei partiti, favorito dalla progressiva politicizzazione dei sindacati nella loro fase di declino; e dalla necessità che vengano colmati i vuoti sociali e politici creati dal crollo e dalle divisioni interne delle organizzazioni sindacali.*

Questo fenomeno si manifesta con chiarezza nella situazione del nuovo sindacalismo brasiliano, costituitosi come partito politico: quasi il 50% dei suffragi alle ultime elezioni.

In ordine al caso boliviano, la sparizione del sindacalismo del confronto antagonistico, nel rompere il "dualismo" sindacato-sistema politico, crea le condizioni per lo sviluppo delle forme rappresentative in sede di sistema politico.

4. *Tanto all'interno delle unità produttive, come nei rapporti tra partiti, sindacati e settori imprenditoriali, si sviluppa uno stile politico diretto più alla negoziazione che al conflitto.*

Questo fenomeno induce a pensare alla futura agibilità di una rete di micro-concertazioni, a livello di impresa e di settori, come alternativa a quella macro-concertazione che non è mai esistita nella storia dei rapporti tra sindacati e Stato in America Latina.

L'accennata perdita di legittimazione dei sindacati -sia populistici che corporativi- nei settori industriali tradizionali in fase di ristagno

apre la strada virtualmente a diverse prospettive:

4.1. Avvento, come in Argentina e in Messico, delle condizioni per l'introduzione di nuove forme di aggregazione di interessi, relativamente più vicine al modello neo-corporativo o a quello pluralista, nelle strutture fortemente corporativizzate e cristallizzate del sindacalismo tradizionale.

4.2. Le modificazioni nella struttura dei settori occupazionali, nel contesto dei processi di democratizzazione, aprono prospettive per il rafforzamento di forme di politicizzazione dirette al perfezionamento dei canali di partecipazione e di rappresentanza.

4.3. Quanto ai settori imprenditoriali, l'inevitabile rottura delle forme di utilizzo strumentale dello Stato e, nel contempo, la persistente dipendenza strutturale dalle politiche pubbliche, aprono la strada alla possibilità di accordi puntuali, imperniati sulla definizione concertata di politiche economiche e di politiche generali di sviluppo.

Questi fenomeni, all'interno di un processo generale di *modernizzazione dello Stato*, esprimono tendenze verso un più nitido e maturo assetto dei rapporti tra le strutture di trasmissione delle domande sociali, da una parte, e le strutture di elaborazione delle decisioni politiche, dall'altra.

Le condizioni per una modernizzazione dello Stato - se con questo termine si designa non soltanto il rafforzamento dell'apparato amministrativo, ma anche una congrua relazione tra quest'ultimo e le rappresentanze delle domande sociali - risultano già presenti nella grande maggioranza dei paesi latino-americani.

In sintesi, siamo di fronte ad un processo di forte crescita e maturazione sociale e politica che non trova adeguati supporti nella struttura e nell'andamento dell'economia.

## 10. - Lo scenario internazionale

Come si presenta attualmente lo scenario internazionale, ed in che senso questo scenario può condizionare o modificare le linee di tendenza sopra passate in inventario?

In primo luogo, le modificazioni nell'insieme dei rapporti internazionali rivestono, per qualunque regione del pianeta, un'incidenza di gran lunga superiore che in passato. L'internazionalizzazione dei mercati e delle economie, dovuta in larga misura alla stessa rivoluzione tecnologica, rende più interdipendente l'insieme dei rapporti economici, sui quali esercitano un'influenza crescente le trasformazioni sociali e politiche. Basti richiamare, ad esempio, l'evidente impatto delle trasformazioni in corso presso l'Est europeo sulle strategie degli Stati Uniti e dei Paesi dell'Europa occidentale.

Come si configurano queste modificazioni nel contesto dell'America Latina?

In generale si può affermare che i mutamenti internazionali in atto giocano a sfavore di quest'ultima.

1. I processi che investono l'Europa orientale, con l'apertura di ingenti mercati per le economie occidentali, spostano l'attenzione delle economie centrali verso l'Est. I mercati del Sud, ed in particolare quelli dell'America Latina, ne risultano ulteriormente indeboliti. Una quota crescente di quei flussi di finanziamento e di cooperazione che anteriormente erano diretti verso questi ultimi mercati tende ora a spostarsi in direzione degli ex-satelliti di Mosca.

2. Il superamento della giustapposizione Est-Ovest, in quanto fonte di processi d'integrazione economica, tende a favorire la co-

stituzione di un blocco unitario delle regioni settentrionali del pianeta, destinate tendenzialmente a una giustapposizione rispetto a quelle meridionali. Secondo un'immagine tutt'altro che arbitraria il muro di Berlino è stato, più che abbattuto, trasferito altrove; e ora divide il Nord dal Sud.

3. Ma il mutamento più importante per l'America Latina, particolarmente legata alla politica degli U.S.A., è rappresentato dalle trasformazioni che investono quest'ultima. Dalla seconda guerra mondiale in poi la politica degli Stati Uniti in America Latina, soprattutto per quanto attiene ai suoi risvolti più accentuatamente interventisti, si è basata un'infinità di motivazioni reali (interessi economici e strategici), ma su di una giustificazione ideologica soltanto: quella dell'antisovietismo. Gli interventi più clamorosi nell'emisfero meridionale del continente -Cuba 1962, Guatemala 1964, Repubblica Dominicana 1965, Cile 1973- sono stati legittimati in chiave di difesa della sicurezza nazionale degli Stati Uniti di fronte alla minaccia dell'Unione Sovietica. A lungo, una copertura ideologica efficace di obiettivi di controllo imperialista.

Ma la politica di Gorbaciov ha eliminato questa copertura (che permetteva di difendere interessi egemonici senza dichiararlo). Le relazioni tra gli Stati Uniti e l'America Latina tendono a presentarsi oggi, una volta venuta meno la maschera ideologica, come nudi rapporti di potere.

In tale nuovo contesto la maggioranza dei governi della seconda, prima delle vicende più recenti, ha ritenuto possibile e auspicabile la costruzione di una nuova alleanza interamericana. Ma gli ultimi avvenimenti hanno reso questa possibilità del tutto evanescente. La situazione di declino dell'economia statunitense rende impensabili forme di cooperazione con le economie del Sud. Tut-

t'altro che impensabili, di converso, ulteriori tentativi - tanto pericolosi quanto disperati - diretti al mantenimento dell'egemonia continentale.

La nuova ideologia di ricambio che sembra profilarsi non si presenta più come difesa nei confronti di un nemico esterno; ma come scontro con nemici interni, ancorché infiltrati dal di fuori: la droga, da un lato, e la massiccia immigrazione illegale, dall'altro. Minacce imputate a popolazioni aliene portatrici del male (di tutt'erba un fascio: individui privi di documenti e *crack*, braccianti e coca, governi e cartelli). Ideologia, questa, che ha permesso di legittimare, con la recente invasione del Panama, la teoria della sovranità limitata degli Stati (peraltro fortemente combattuta quando fu impiegata dall'Unione Sovietica rispetto ai Paesi dell'Europa orientale).

Due i possibili effetti della svolta. In primo luogo: il venir meno dell'Unione Sovietica come minaccia reale o potenziale in America Latina lascia agli Stati Uniti la possibilità di intervenire con maggiore arbitrarietà nella loro tradizionale zona d'influenza. In secondo luogo: l'assoggettamento delle economie latino-americane attraverso il governo del debito estero, da un lato, e la militarizzazione dei rapporti con i governi della regione, dall'altro, possono introdurre dinamiche tali da riaccendere i tradizionali umori antimperialisti dei popoli latino-americani, in una quadro suscettibile di rendere obsoleti quei processi di democratizzazione che hanno caratterizzato in positivo la storia recente dell'America Latina.

