

HACIA UN NUEVO ORDEN ESTATAL EN AMERICA LATINA

Conclusiones del proyecto regional PNUD-UNESCO-CLACSO, RLA/001, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación Estado/sociedad y economía*

Fernando Calderón y Mario R. dos Santos

TESIS 1

En la reestructuración de la economía mundial y en su incidencia sobre la región hay un alto componente sociopolítico y no meramente económico, pues es falsa la derivación mecánica "crisis-ajuste estructural".

Argumentación

El ajuste estructural en la región está condicionado por tendencias macroeconómicas que constituyen datos duros de la realidad. Esos no son los grandes desbalances en el sector externo de nuestra economías, ya no financiados mediante financiamiento externo ni endeudamiento interno. De allí la inclinación a identificar los elementos antes mencionados de crisis con un inevitable ajuste. Se tratará de una imposición unívoca del sistema económico en operación, no maleable por lo tanto en su contenido y sólo superficialmente en sus políticas.

Sin embargo, es demostrable que el ajuste estructural, y con él el tratamiento de la deuda externa, se plasma mediante estrategias sociopolíticas de sus actores fundamentales, que lo matizan en cuanto a orientaciones y resultados; inclusive no puede entenderse sino en un contexto de desestructuración de las acciones colectivas y de ineficaces intentos defensivos en el seno de nuestras sociedades. Tanto unas como otros remiten a comportamientos de actores políticos y sociales, a resultantes específicas de interacciones entre ellos. Hay historia aún en lo más predeterminado por el sistema.

La centralización de poder de decisión en los países centrales, la promoción pública de valores funcionales a los lineamientos de la reestructuración de la economía mundial y al lugar asignado en ella a América Latina, no quitan que el ajuste estructural sea resultado de combinaciones y articulaciones de la acción político-social, las cuales introducen modalidades diferenciadas del mismo.

No hay un solo tipo del ajuste en sus políticas y en sus efectos; hay reinserciones en la economía mundial más activas o más pasivas, meras reducciones del gasto interno versus reconversiones económicas, mayor o menor vulnerabilidad de las estructuras productivas resultantes, efectos sociales compensados o no, incidencias variables en los regímenes y en los sistemas políticos, mutaciones en la cultura política y en la percepción de las transformaciones contemporáneas por parte de los distintos actores.

Todo ello no puede rastrearse sino en los comportamientos de actores políticos y sociales que moldean la reestructuración, la reorientación, frenan o impulsan. Ellos intervienen en el sistema político para servir sus posiciones, pautando el funcionamiento del propio sistema político y con ello la calidad del régimen democrático.

* Por razones de espacio, hemos hecho una selección de los textos más importantes (N. de la R.)

TESIS 2

La reestructuración de la economía mundial implica una inevitable reinserción en ella de los países latinoamericanos. Tal reinserción puede ser devastadora si se da a través del mero incremento de la capacidad exportadora a costa de la desorganización de la matriz productiva interna. Para volverla fecunda, el Estado y los actores socio políticos deben combinar un necesario incremento de las exportaciones con una endogeneización del desarrollo.

Argumentación

El actual proceso de reestructuración de la economía implica una alta interdependencia asimétrica de las diferentes economías transnacionales, regionales y nacionales que se organizan en función de las pautas políticas de las economías centrales, especialmente de los Estados Unidos, de la Comunidad Económica Europea y de Japón.

El nudo de la reestructuración, más allá de los importantes ajustes financiero-comerciales de coyuntura, está constituido por el papel que juegan las revoluciones tecnológicas (particularmente la microelectrónica y la informática) en los procesos de gestión y programación de los diferentes órdenes de la vida económica, social y cultural de las sociedades. En este sentido, la fuerza de la reestructuración es tal, que ya no es posible actuar sobre la base de políticas y procesos autónomos o independientes.

La forma de la nueva integración mundial y sus resultados sociales constituyen el desafío de los diferentes Estados y demás actores socio-políticos latinoamericanos. Puede haber desde búsquedas de integración mediante procesos de mera racionalización económica o mediante reconversiones parciales desindustrializantes, o mediante una reconversión económico-industrial que sirva a metas de desarrollo nacional, o inclusive una incorporación mediante la droga, el contrabando o la pura intermediación financiera.

Cuando la articulación con la economía internacional es más difícil de resolver o se resuelve perversamente, por condiciones económicas o políticas negativas, el costo social será más alto. En cambio, cuando el Estado tiende a racionalizarse y a tener mayor eficacia en sus políticas, tanto de articulación con la economía externa como de regulación e integración de actores en el sistema de toma de decisiones, mediante procesos de negociación, pactos o intercambios políticos, los costos serán también menores y los procesos de reinserción socialmente más sólidos. Tal racionalización implica entre otros aspectos perfeccionar el sistema impositivo, eliminar selectivamente los subsidios al sector empresarial privado y público y fortalecer y crear mercados.

Un fenómeno que resalta como peculiaridad en el desarrollo capitalista de la región es que el Estado ha promovido y organizado un capitalismo asistido (empresas privadas subvencionadas).

das constantemente por el erario público), sin gradualmente exigirles como contraparte un pleno funcionamiento empresarial competitivo.

TESIS 3

En América Latina se acaba el ciclo de un patrón estatal organizador del desarrollo. Esto implica un desplazamiento del núcleo de decisiones hacia el conjunto del sistema político. Dicho desplazamiento no es unívoco, pues puede expresarse en un particularismo corporativo o de grupos de interés en la toma de decisiones o, al contrario, en una capacidad de los actores socio-políticos para asumir tareas globales (es decir nacionales).

Argumentación

Desde la crisis del 30 y en algunos casos nacionales antes de ella, de manera irregular y diversa, el Estado empezó a cumplir en la región un papel clave como ordenador de las relaciones entre la sociedad y la economía, articulando el desarrollo económico y las relaciones sociopolíticas nacionales. El sistema político en tanto sistema de toma de decisiones se concentró en el Estado, y especialmente en el poder ejecutivo.

Concurrentemente, el núcleo de actores e intereses socio-políticos predominantes se constituía en el Estado mismo y desde allí se organizaban las relaciones con la sociedad y con el sistema internacional. Se puede afirmar que existía un sistema estatal de acción histórica.

El régimen político en tanto sistema de reglas de constitución y ejercicio del poder político no tenía gran relevancia pues, en esta racionalidad, los actores sociopolíticos de peso procesaban sus conflictos e intereses principalmente en la acción estatal, sin hallarse muy regulado ese procesamiento por el sistema de reglas.

Sin embargo, este patrón—que tuvo históricamente expresiones progresivas y expresiones regresivas desde el punto de vista social, con democracia y sin ella— está mutando fuertemente en casi toda la región y paulatinamente halla dificultades tanto internas como externas para reproducirse.

Internamente, la inercia de la expansión burocrática cada vez más ineficaz, como la escasez de recursos estatales para satisfacer demandas sociales—tanto de sectores empresariales privados como de ingentes grupos populares y medios— limitan la capacidad de acción del Estado.

Externamente, la reversión del flujo de capitales, las presiones de la deuda y de sus intereses, el deterioro de los precios de intercambio, el aumento de la brecha tecnológica y la incapacidad de actuar frente a ella, entre otros factores, también inciden negativamente en su capacidad de reproducción.

En este contexto, la emergencia de un proceso de democratización en toda la región, con un relativo fortalecimiento de instituciones democráticas y de actores sociales y políticos, a partir de una gama de situaciones y problemas, implica que las decisiones fundamentales se tomen en sistemas políticos con un juego más amplio para los diversos poderes sociales.

Empero, el resultado será diferente según cuánto y cómo pese el régimen democrático en el funcionamiento de esos sistemas políticos donde la centralidad del Estado es ya mucho menor. Obviamente, ni el mejor régimen democrático anula la responsabilidad de los distintos actores, tanto políticos como sociales, ni los resultados de la vigencia de la democracia son indiferentes al marco institucional que tenga la misma.

TESIS 4

El nuevo ciclo histórico se caracteriza por la conjugación de un proceso de democratización del régimen político que tiende a ser políticamente incluyente y un proceso de modernización del Estado que tiende a ser socialmente excluyente. Sin embargo, la democratización y la modernización del Estado son factibles de reforzarse entre sí y de ello depende la salida de la crisis.

Argumentación

La región experimenta desde fines de la década del 70 procesos de democratización/liberalización. Independientemente de las modalidades de esos procesos, en una tipología que va desde la revolución a las aperturas fuertemente tuteladas, ellos se han dado en un marco de revalorización del régimen democrático por parte de las mayorías, cuyas demandas aúnan en la democracia la defensa de la vida y de las libertades públicas con reivindicaciones de justicia social.

La democratización, según los distintivos de la misma, implicaría—separado o combinadamente—la superación de la inestabilidad política de la región (un aspecto del fracaso de las dictaduras), la ampliación de la legitimidad para el manejo de la crisis y la mayor satisfacción de necesidades sociales, tanto éticas como materiales.

En cambio, los procesos de reestructuración económica en la crisis ponen de relieve aspectos estructurales (industrialización trunca, vulnerabilidad del sector externo, etc.). Ello ocurre al aplicarse las políticas de ajuste y sobre todo al encararse las políticas de modernización del Estado. Esa modernización del Estado, en sus lineamientos predominantes (énfasis en el ajuste fiscal, desregulación, privatización, descentralización muchas veces con concentración de decisiones políticas, encarecimiento de servicios públicos, reducción del empleo estatal, desmonte de políticas sociales, racionalización de la gestión estatal) no revierte, sino profundiza los resultados socialmente excluyentes propios de la crisis.

De allí que, en principio, haya una fase en la cual la ampliación de la participación política implicada por el proceso de democratización confronte una tendencia socialmente excluyente derivada de la modernización del Estado.

Empero, no se puede concebir una democratización exitosa o expansiva sin un proceso de modernización del Estado capaz de eliminar una de las causas de ingobernabilidad económica. Por lo tanto, o se logra proporcionar eficacia a la acción estatal en un intercambio con las organizaciones sociales, sobre la base de su representatividad social—restándole así a la modernización del Estado elementos de exclusión social—, o existirá un bloqueo en la democratización.

Por otra parte, si persisten los lineamientos de la modernización estatal expuestos, ésta inevitablemente chocará con las expectativas y con la experiencia de la democratización. Para que la modernización llegue a tener resultados incluyentes desde el punto de vista social es imprescindible un fortalecimiento de la capacidad impositiva estatal, que le permita a éste contrabalancear tendencias regresivas de la distribución del ingreso y efectos sociales negativos de la racionalización/reconversión.

TESIS 5

Si los gobiernos y otros actores sociopolíticos buscan democratización sin modernización del Estado se generarán ingobernabilidad. Si los gobiernos privilegian una modernización del Estado orientada mecánicamente por el

objetivo de reducir el gasto público pueden llegar a desnaturalizar el régimen democrático.

Argumentación

Existieron en la región procesos de democratización en los cuales se resistió fuertemente la aplicación de una política económica de ajuste estructural (intentando mantener la demanda global y el nivel de actividad económica, inclusive agregando objetivos de redistribución del ingreso). Se resistió también la aplicación de políticas de modernización del Estado, en particular las que hacen al ajuste fiscal. Invariablemente esos intentos, al no lograr recuperaciones de la tasa de inversión en los plazos en que aquellas políticas no ortodoxas aún eran viables, desembocaron en situaciones de ingobernabilidad económica y potencialmente política y/o del sistema en su conjunto.

En los marcos de la mayoría de las situaciones en las que se encuentran los países latinoamericanos, o la voluntad política obtiene resultados positivos en el funcionamiento de la economía en un lapso dado, o la legalidad del mercado se imponen determinando ajustes estructurales más o menos caóticos.

Por otra parte, las políticas de modernización del Estado, en sus lineamientos predominantes, suponen un agravamiento de las tendencias socialmente excluyentes, aumentando los grados de coerción necesarios para el mantenimiento del régimen democrático. Las mayores demandas sociales posibilitadas por la recuperación de las libertades políticas, junto a la ampliación de las situaciones de extrema pobreza y marginación socio-cultural, así parecen determinarlas.

Aún sin hacer ninguna referencia a derechos sociales y/o derechos de los pueblos (constitucionalismo social propio de Estados sociales de derecho que tiende a ampliarse en las reformas actuales a las Cartas Magnas), se advierte el riesgo de transgredir, en función del mantenimiento del orden público, dimensiones estrictamente normales inherentes a una definición mínima de régimen democrático. Por ejemplo, suspensión prolongada de garantías individuales, represiones masivas ante saqueos, deterioros en la juridicidad etc.

TESIS 6

Si los actores socio políticos principales no optan por defender sus intereses dentro de la institucionalidad democrática, no hay democracia.

Argumentación

Los procesos de democratización son procesos de gestación de amplios consensos, pero también de enfrentamiento en cuanto al tipo de democracia por implantar y en cuanto a los contenidos sustanciales de ese régimen.

Ahora bien, las metodologías de la acción política en la región por parte de actores de peso —ya sean estatales, corporativos, partidarios, de movimientos sociales— han incluido e incluyen un uso más o menos sistemático de conspiración, violencia, transgresiones diversas a la legalidad, etc, en alguna medida por la misma inexistencia de marcos normativo-institucionales válidos para el conjunto de las sociedades nacionales. Puede hablarse en la región pues de la existencia de principios de legitimidad no unívocos en la cultura política.

La democracia como régimen implica incorporar las reglas de la competencia política en la lucha por proyectos societales y/o por intereses; de allí que se la haya definido como la "tensa vía de la paz". Sin embargo, la proclamación jurídica de un Estado de derecho democrático no implica por sí, ni siquiera para los actores estatales, la erradicación inmediata ni plena de metodo-

logías de acción incompatibles con la legalidad vigente. Operativamente, además, esa legalidad puede no contar con un poder soberano que la respalde. Tal situación se patentiza muchas veces en la existencia de actores políticos y sociales que, por distintos motivos, combinan en su accionar metodologías congruentes con la competencia política pacífica y metodologías no compatibles con ella.

Cuando se trata de actores políticos estatales o actuantes en los sistemas de representación, la combinación aberrante de metodologías contrapuestas de acción política amenaza o compromete directamente la existencia del régimen democrático. Este último de ninguna manera puede definirse únicamente por la existencia de un marco jurídico democrático, ya que la determinación del régimen comprende los comportamientos de sus actores fundamentales.

Tales comportamientos, para situarse al menos en el umbral del régimen democrático, deben cumplir con las reglas de juego del mismo, aunque ello sea sólo el umbral (Más allá del umbral está la referencia en el comportamiento a un principio de integración, interés nacional, preocupación por la reconstitución del Estado, etcétera).

Cuando los actores que aplican metodologías violentas o de corrupción son extraparlamentarios, la amenaza directa al régimen democrático es en principio menor, pero ello alimenta escaladas de ilegalidad precisamente por la fragilidad señalada en cuanto a internalización de los marcos normativo-institucionales. Los consensos de revalorización de la democracia no han erradicado completamente las ambigüedades en la cultura política respecto a cuándo considerar democrático un régimen por el acatamiento de las reglas democráticas o por los resultados sociales de la vigencia del mismo. Esta ambigüedad corre el riesgo de ampliarse en procesos de democratización con resultados socialmente regresivos, lo cual facilita la acción de actores difícilmente encauzables en la vida democrática.

TESIS 7

Los actores externos impulsores del ajuste pretenden conjugar ajuste estructural y estabilidad democrática; esta política es inconsistente, pues el ajuste tiende a crear inestabilidad política, a no ser que en su aplicación estén presentes logros de expansión productiva y distributiva, es decir, que el ajuste se subordine a una política de defensa de la democracia.

Argumentación

Uno de los rasgos más importantes de los procesos de democratización es que éstos se dan como parte de un complejo fenómeno de internacionalización de la política, internacionalización regulada e impulsada por actores y fuerzas de los países centrales (Estados Unidos, Japón y los de la Comunidad Europea, principalmente). Así, las políticas de democratización se conjugan con políticas de seguridad militar, de control de drogas y estupefacientes y de "ajuste económico estructural". Más aún, tienden a predominar estas últimas sobre las primeras.

Las mismas políticas de democratización apoyadas por los principales actores internacionales son variadas y a menudo inconsistentes, pues su valoración tiene que ver más con una lógica de intereses inmediatos que con metas democratizadoras.

La política de Estados Unidos, que fue y es determinante en el proceso de democratización en la región, coloca más énfasis en el ejercicio del voto y del cálculo político —muy a menudo subordinados o identificándose con la empresa privada y el anticomunismo— que en la vigencia de un régimen político que

permita la representación de la pluralidad socio-cultural existente en nuestras sociedades. En realidad, se apoya un ejercicio sobre todo electoral de la ciudadanía política y, debido principalmente a la política económica, se la desvincula en forma arbitraria de la ciudadanía social.

Es una visión pragmática pretendidamente sustentada en valores éticos de la sociedad norteamericana, visión que recogen los principales partidos políticos de dicho país. Sin embargo, existen contradicciones en ella, pues como lo revelan sus orientaciones en los casos de Nicaragua y El Salvador, lo determinante es la influencia política interna y la promoción de intereses militares y económicos inmediatos. En este sentido, parece ser que los procesos de democratización en los países periféricos están fuertemente condicionados por las formas de hacer política en los países centrales, lo que agrega un grado de incertidumbre más a los procesos internos de democratización.

Por otra parte, la política de los países europeos, concertada en gran medida a través de las reuniones del Grupo de los Seis con estadounidenses y japoneses, se subordina complejamente a la norteamericana. No obstante, sus prácticas y políticas de democratización son más amplias y doctrinarias que aquéllas, pues ponen mayor énfasis en un fortalecimiento de la sociedad civil y en una afirmación de la ciudadanía social. Seguramente, el peso que tienen redes y asociaciones políticas internacionales —como la democracia cristiana, la internacional Socialista y las agrupaciones liberales— influye contrapuestamente en favor de una autonomía relativa respecto de las políticas norteamericanas.

Por su parte, la política japonesa pone énfasis casi exclusivamente en el ajuste económico y en el orden político genérico, más que en una dinámica de democratización.

En síntesis, se han producido políticas genéricas y/o puntuales, subordinadas al ajuste económico y a la racionalidad militar, políticas que limitan a las propias sociedades y actores socio-políticos nacionales para enfrentar sus desafíos y problemas democráticamente.

Si a este panorama se adiciona el propio comportamiento político de actores nacionales fuertemente heterónomos y de tradición autoritaria, es posible que se retorne a situaciones no democráticas.

El ajuste mismo, si no se asocia con crecimiento y con una política redistributiva y concertada entre las diferentes fuerzas político-sociales, no logrará —por ruptura y/o desnaturalización del régimen— la estabilidad democrática mínima que necesita para su propio cumplimiento.

Así, una coherencia entre "ajuste" y democratización se podría plasmar si los actores "externos" principales promueven estrategias de democratización estables, consistentes y de largo plazo, donde los necesarios mecanismos de ajuste se acondicionen a las distintas fuerzas e intereses de manera tal que impulsen el juego democrático y de respeto a los derechos humanos. Una política internacional donde los propios actores nacionales concertados entre sí y con fuerzas externas enfrenten de manera socialmente más equitativa y por ello políticamente más estable el denominado "ajuste económico estructural".

TESIS 8

Los ajustes restringidos que sólo buscan reequilibrar la balanza de pagos del sector externo en el corto plazo, seguramente desequilibrarán más la economía interna e implicarán un círculo vicioso de recurrentes medidas similares. Así, la inestabilidad económica y política consiguiente alejará cada vez más una gobernabilidad progresiva.

Únicamente un ajuste en sentido amplio, o sea un paquete

de políticas de transformación económica que enfrente a través de la reconversión las nuevas condiciones de los mercados mundiales, incluyendo para ello el restablecimiento de mecanismos de financiamiento internacionales, puede plasmar un proyecto de desarrollo nacional.

Argumentación

El carácter no reversible de los desequilibrios del sector externo de las economías latinoamericanas vuelve obligado el ajuste. No obstante, hay que ver en función de qué tipo de reestructuración se vuelve manejable el desfase del sector externo. Se sabe, y así lo reconocen los organismos financieros internacionales, que es más fácil reducir la absorción (el gasto) que aumentar la capacidad productiva y también que la reorientación de la economía en favor del sector de bienes exportables no necesariamente proporciona una matriz productiva menos vulnerable y más apta para un crecimiento autosostenido.

Por otra parte, las medidas para estimular directamente el crecimiento económico a través de incentivos que eleven la tasa de formación de capital fijo, su tasa de retorno, optimizar las invariablemente reducidas inversiones del sector público, liberar el mercado financiero, eliminar rigideces en el tipo de cambio, eliminar controles de precios, etc. Pueden no aumentar significativamente la eficiencia de la asignación de recurso y no reducir mucho, sino inclusive acrecentar, la imperfección de los mercados. A ello se suma la incertidumbre que introduce la negociación de la deuda externa con el FMI y con los bancos privados hecha en ciclos muy cortos, lo cual refuerza las tendencias anotadas y la recurrencia cada vez más rápida de ajustes en sentido restringido.

Así, los costos sociales propios de la reducción de la demanda interna se suman los objetivos no cubiertos de cada una de las medidas del ajuste en términos de reactivación y crecimiento (intervención en el lado de la oferta), sin entrar aún en la problemática estricta del desarrollo.

Por consiguiente resulta imperioso que la reestructuración advenida por el ajuste produzca, además de estabilidad, crecimiento y capacidad de autosostener ese crecimiento y, segundo, desarrollo, pues sin expansión de los mercados internos, en el caso de nuestras economías, resulta imposible pensar en una menor vulnerabilidad. No en balde las reestructuraciones en la periferia fracasan en cuanto a alcanzar una tasa estable y alta de desarrollo económico, aunque esto último aparezca destacado también como meta del ajuste.

TESIS 9

En la reestructuración de la economía mundial y en los procesos de las economías periféricas se transfiere a las fuerzas del mercado un papel protagónico en la organización de las relaciones sociales, en desmedro del Estado y de los regímenes políticos. Este hecho tiene el agravante que en nuestros países el mercado, por su insuficiente dinamismo, no puede ser un eficaz integrador social.

Argumentación

Tal ajuste desagregado en los gastos y en los ingresos del Estado revela que los más recortados son los gastos sociales, los gastos corrientes en personal y la inversión pública, habiendo en cambio cierta continuidad en las transferencias al sector privado (subsídios, promociones, etc.), un mayor peso de los intereses de la deuda externa (por estatización de la misma). Por el lado de los ingresos fiscales se observan aumentos no demasiado significativos, en la medida que las reformas imposi-

tivas puestas en marcha tienen como eje incrementar los impuestos indirectos y la base impositiva, pero los montos recaudados sufren los efectos de la recesión, habiendo asimismo pérdidas de otras fuentes tributarias (impuestos al patrimonio, a las exportaciones e importaciones, a la renta, etc. muchas veces en función de promover la inversión y la exportación, como también de desregular ámbitos de la actividad económica). Por otra parte, no siempre el Estado vuelve transparente los mecanismos de transferencia y asignación de recursos que continúan vigentes. Esto contribuye a que queden opacas las prioridades de asignación de recursos escasos y al mismo tiempo que no se ejercite una coerción legal plena para asegurar el buen uso de las transferencias.

La mayor o menor vitalidad económica de los distintos Estados latinoamericanos y las características de los procesos políticos matizan estas tendencias dándoles cierta hibridez a las mismas pero sin alcanzar a negarlas.

En cuanto a los espacios cedidos por el Estado en su retroceso, son ocupados por la fuerzas y los mecanismos del mercado, pero se trata de mercados con un dinamismo insuficiente como para que puedan ser medios eficaces de integración social, la reducción de la inversión pública y la recesión del mercado interno parecen pesar más y negativamente en las decisiones de inversión privada que el incremento de las tasas de ganancia de los sectores beneficiados por el ajuste).

O sea que el tipo de mercados regulados propio del ciclo estatal de desarrollo parece terminarse junto con él (el Estado como productor tiende a pesar menos y también la capacidad de intervención estatal es menor), pero ello no tiene como efecto necesario un perfeccionamiento de los mercados ni una ampliación de los mismos.

Siendo así, resalta que la apertura hacia la economía mundial no puede afrontarse exitosamente sin una intervención creciente del Estado, a fin de perfeccionar y ampliar los mercados y de que la orientación exportadora del ajuste no se resuelva en una dualización creciente y en una dependencia directa respecto de centros de decisión y de inversión externos.

TESIS 10

Las políticas de ajuste —en cualquiera de sus versiones— tienen más éxito en términos de volver sostenible la situación de nuestros países en cuenta corriente o manejable el nivel de deuda externa que en términos de alcanzar una tasa estable y alta de desarrollo económico.

Argumentos

Los principales actores de la política de "ajuste estructural" (organismos financieros internacionales, bancos privados acreedores, Grupo de los Ocho, sectores empresariales más concentrados, gobiernos) tienden a identificar erradamente cualquier ajuste con modernización y reconversión económica. Estos procesos, si bien pueden ser yuxtapuestos, no tienen una implicancia sucesiva necesaria. Los dinamismos diferentes que alcanzan dan múltiples configuraciones.

Es cierto que en el paquete del ajuste existen siempre políticas destinadas a incrementar la eficiencia económica y a expandir la capacidad productiva, pero los logros en esos campos son reducidos o nulos, como lo demuestra más dramáticamente la experiencia africana.

Aparentemente el diseño de esas políticas hay supuestos sobre el comportamiento de actores económicos bajo ciertas condiciones que no se cumplen. Especialmente las condiciones de inversión que esas políticas buscan proporcionar al sector

privado no compensan el retroceso del Estado en la formación de capital fijo y por otra parte no parecen atacar frontalmente las imperfecciones de los distintos mercados y las ocasiones de rentabilidad especulativa totalmente contrarias a un proceso de reconversión económica.

De esto deriva en parte que los éxitos del ajuste estructural puedan medirse más (o apenas) en reequilibrios en la balanza de pagos que en términos de crecimiento, y menos aún de desarrollo.

TESIS 11

La desestructuración de los actores socio-políticos y las dificultades de mediación/representación política, acentuadas como resultado o como necesidad del ajuste, implican la no existencia de garantías en cuanto a fortalecer el componente de reconversión económica del ajuste estructural y en cuanto a controlar sus implicaciones.

Argumentación

La racionalidad de la acción estatal, también en tanto orientadora de los procesos de reconversión, se plasma en y con los intercambios políticos entre actores estatales y no estatales (grandes empresas públicas, partidos, sindicatos, cámaras empresariales y movimientos sociales). Sólo cierto tipo de intercambio político puede dar como resultado una racionalidad que combine una determinación adecuada de prioridades en la reestructuración, la eliminación de aquellas transferencias que no alimentan el proceso de crecimiento ni la competitividad y una visión a largo plazo en el proceso de reforma del Estado, con la consecución de los menores costos sociales.

De allí que pueda afirmarse que la desestructuración de los actores sociopolíticos sea en principio altamente negativa en cuanto a la existencia de garantías sobre el componente de reconversión económica del ajuste estructural y de sus implicaciones para el proceso de desarrollo.

En ese sentido, la creciente dificultad por parte de los partidos para agregar las demandas y contribuir a procesar el conflicto social (transgresión programática, extremo pragmatismo de alianzas, accionar racionalizador de políticas inconsensuales, etc) se suma a la pérdida de centralidad de los movimientos sindicales en el sistema político, que les sustrae capacidad para incidir en la regulación de los ingresos y en los distintos aspectos de la reestructuración (innovación tecnológica y cambios en los procesos de trabajo). En el caso de los movimientos sociales, por su fraccionamiento y diferenciación, profundizados a veces por las propias políticas estatales orientadas a ellos, la acción colectiva tiende a oscilar entre el comunitarismo basista, el clientelismo y la confrontación.

Empero, la recuperación de la capacidad de acción estatal en el nuevo contexto internacional y en las nuevas condiciones tiene que ver con actores políticos y sociales fortalecidos y autónomos en intercambio con el Estado y entre sí, que construyen instituciones y políticas identificadas como útiles para el mejoramiento del régimen y para el proceso de desarrollo.

TESIS 12

Existen límites en la fijación de las diversas políticas de ajuste que pueden poner en cuestión la racionalidad o coherencia del mismo, aún en sus propios términos.

Argumentación

En la fijación de la política de ajuste hecha por los Estados, la

selección de mecanismos y de campos de decisión de tales políticas, sobre sí mismo y sobre el sector privado, está subordinada a las condiciones coyunturales de la economía y al juego de voluntad y poder político en el Estado. Por consiguiente, puede haber límites en la racionalización del Estado, tal como hemos señalado que puede haberlos respecto de la reconversión del sector privado.

Tales límites pueden ser de diversos tipos. Por ejemplo, imposibilidad política de despidos masivos en la administración central, dificultosa privatización de empresas públicas deficitarias por falta de oferta, reforma fiscal resistida exitosamente por lobbys empresariales, etc.

Genéricamente, el predominio de los ajustes recurrentes a corto plazo, que en varios de los países de la región llevan inevitablemente a una fuerte reestructuración sin crecimiento, sobre un ajuste estructural en sentido amplio, con alto componente de reconversión económica, sintetiza las amenazas a una racionalidad productivista de las políticas ejecutadas.

TESIS 13

Actualmente los Estados latinoamericanos pueden ser recreados o meramente despojados de funciones y aparatos. La recuperación de la acción estatal está ligada a su capacidad de regulación societal en las nuevas condiciones y esa regulación societal, para ser efectiva, incluye necesariamente orientar la reestructuración económica hacia la reconversión.

Argumentación

El logro de un Estado con mayor capacidad de acción unitaria y capacidad de regulación societal en las nuevas condiciones requiere un perfeccionamiento institucional de los sistemas de representación política y social, orientado, a incrementar la incidencia de la representación en los sistemas de toma de decisiones y la responsabilidad de los actores políticos y sociales en las tareas globales. De otra manera, rasgos seculares del Estado latinoamericano, tales como su patrimonialismo, clientelismo y corporativismo pueden inclusive acentuarse con el cambio de perfil estatal en la economía y en la sociedad. O sea que se impone un doble proceso de recreación institucional y de eliminación de aquellos aparatos para funciones agotadas o imposibles de reproducir.

En la medida en que el Estado se subordina a la dinámica de un mercado excluyente, perderá capacidad de regulación societal y específicamente no cumplirá nuevas funciones imprescindibles para una reconversión exitosa.

No existen ejemplos históricos de desarrollo bajo las nuevas condiciones internacionales sin la asunción de nuevas funciones por parte del Estado, entre las cuales se halla imprescindible la del desarrollo científico y tecnológico, como tampoco existen tales ejemplos sin cooperación entre agentes públicos y privados.

Preocupa observar en Estados de la región una debilidad en cuanto a la incorporación de funciones estratégicas. En ese sentido resalta la orientación del proceso de reconversión, el favorecer la innovación tecnológica desde los desarrollos de ciencia y técnica, la vinculación entre las políticas de integración social y el proceso de desarrollo, el mejoramiento de los sistemas impositivos, etcétera.

Por otra parte, muchas de esas funciones pueden ser procesadas con la ayuda de nuevas iniciativas de integración latinoamericana, donde se ponen a prueba las potencialidades del nuevo orden estatal, incluyendo en él las pautas de cooperación entre agentes públicos y privados.

En tanto esas nuevas iniciativas tengan en vista las nuevas funciones estatales imprescindibles para el desarrollo, la integración podrá tener una fuerza expansiva hasta ahora inédita.

TESIS 14

La economía latinoamericana en la reestructuración de la economía Internacional experimenta prospectivamente un alto grado de incertidumbre y dependencia.

Si la economía de los países centrales no sufre importantes cambios, la región tendrá a lo sumo una recuperación parcial y relativamente centrífuga de la economía, sin reversión de tendencias regresivas en la distribución del ingreso. Pero si los desequilibrios entre los países centrales son resueltos de manera recesiva, existe la posibilidad del un fracaso del ajuste por motivos externos. Tales escenarios económicos refuerzan la importancia del ajuste emprendido, tanto en términos de coherencia de la matriz económica interna resultante de la reestructuración, como de la matriz socio-política derivada del proceso de democratización.

Argumentación

Tal incertidumbre y dependencia provienen de:

- Opciones aún impredecibles de las políticas para superar los grandes desequilibrios entre las economías centrales (déficit fiscal USA) y desequilibrios USA, Alemania Federal y Japón;
- ritmo de crecimiento de las economías industrializadas con elevada incidencia en el mercado de exportaciones latinoamericanas;
- movimiento de las tasas de interés internacionales sin reducciones previsibles en la carga financiera derivada de la deuda externa;
- no reversión neta de las tendencias actuales de deterioro de los precios de intercambio.

De esto devienen dos escenarios económicos de mediano plazo:

- mantenimiento y recuperación de índices de crecimiento económico limitado, leve expansión de los mercados de exportación, mantenimiento de niveles altos de flujos negativos de capitales, no reversión de las tendencias regresivas de distribución del ingreso;
- deterioro de la economía latinoamericana derivado de un panorama recesivo de las economías centrales, a causa de las políticas de superación de los desequilibrios entre ellas. Es decir, no ampliación de los mercados de exportación latinoamericanos, alza de tasas de interés, restricción mayor aún de los mercados de crédito internacionales. En resumen, fracaso del ajuste por motivos externos.

No hay nichos estables para los países periféricos en una interdependencia ya consolidada, propia de una situación realmente de post-crisis. La reestructuración no se halla acabada.

Les agradecemos a los que están cancelando su suscripción sin dejarlo para más tarde

