Globethics Repository



Hacia un nuevo orden estatal en América Latina [Towards a new state order in Latin America]

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

Item Type	Article
Authors	Calderón, Fernando, vigairo;Dos Santos, Mario R.
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-06 16:20:32
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/220692

Nueva Sociedad Nro.110 Noviembre- diciembre 1990, pp. 50-65

Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis sociopolíticas y un corolario de cierre*

Calderón, Fernando; Dos Santos, Mario R.

Fernando Calderón: Sociólogo boliviano. Secretario Ejecutivo de CLACSO. Especialista en movimientos sociales, temas de sociología urbana y cultural.
Mario R. dos Santos: Argentino, licenciado en Filosofía. Coordinador del Programa Areas Prioritarias de Investigación de CLACSO. Especialista en temas de filosofía y teoría políticas.

Las sociedades latinoamericanas viven actualmente circunstancias particularmente difíciles, derivadas de un sinnúmero de privaciones económicas y de complejas mutaciones socio-políticas que no alcanzan a revertir las perspectivas de la región en el mundo. La inmediatez de situaciones de caos generalizado resulta innegable, como así también, en algunos casos, los riesgos de destrucción nacional. Ciertamente, en medio de la crisis, la región también ha avanzado en un proceso de racionalización económica y política, muy a menudo con costos sociales altísimos, pero ha avanzado. En este sentido, débese reconocer que las sociedades latinoamericanas buscan resolver sus problemas y determinar su posición en el mundo de manera democrática. No obstante esto, las tendencias económicas prospectivas se presentan como amenazadoras del orden democrático - que tanto cuesta mantener - y, asimismo, como amenazadoras de las potencialidades de desarrollo.

En el corazón de estas mutaciones está el Estado, en actual proceso de transformación, y por lo tanto renovando sus vinculaciones con la sociedad y la economía. Ante ello, las ciencias sociales buscan no sólo diagnosticar acabadamente la situación y visualizar los escenarios futuros, sino incidir como tales en la búsqueda de opciones políticas de desarrollo.

Sirviendo esa intención presentamos estas veinte tesis socio-políticas que sintetizan - en nuestra comprensión - resultados de estudios realizados por múltiples equipos de investigadores, prácticamente en todos los países de la región y en el Caribe, durante los últimos tres años[1] . Hay que señalar que se trata de tesis generales sobre tendencias y procesos empíricos, los cuales fueron tratados primero a nivel nacional, para luego intentar con esa base una síntesis regional.

La tarea analítica tuvo una doble peculiaridad:

- En primer lugar, integró los diferentes actores político-sociales (Estados, partidos, corporaciones, movimientos sociales) y sus comportamientos, pues sólo con una perspectiva tal se pueden comprender aspectos decisivos de los procesos económico-sociales y culturales presentes en la región. Las dimensiones del análisis fueron las tendencias y los procesos de democratización/modernización del Estado, de innovación en políticas económico-sociales, de descentralización territorial y de las políticas y los procesos culturales.

- En segundo lugar, afrontó este desafío intelectual sin negar las enormes limitaciones que impone. La pretensión fue, por lo tanto, proporcionar una visión socio-política regional plena de implicaciones, pero sin elaborar en detalle esas implicaciones que las condiciones analizadas podrían tener o ya tienen.

Igualmente, el carácter esquemático de esta forma de presentación le resta obligadamente densidad histórica a las tesis, pero es con esta última que se las podrá enriquecer, matizar e incorporar con provecho. En el conjunto de tesis, la primera es de índole teórico-metodológica, la 2 a la 6 tienen énfasis en los procesos de democratización/modernización; la 7 se refiere a problemas regionales y locales; en tanto las tesis 8 a 13 tratan los procesos de ajuste estructural; la 14 se refiere a cambios en la dimensión cultural y las últimas cinco esbozan escenarios, sociopolíticos de mediano plazo y apuntan una conclusión de cierre. Respecto de las tesis sobre escenarios, conviene puntualizar lo siguiente:

- el marco general en el que se plasman los escenarios construidos está dado por la insoslayable reinserción de los países latinoamericanos en la economía mundial, a impulsos de las nuevas condiciones de la misma, y simultáneamente por la mayor complejidad y aceleramiento de los procesos de diferenciación social internos

[1]I) Cf. la serie *¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina?,* ocho volúmenes: 1y 2, *Democratización/modernización y actores sociopollticos,'* 3 y 4, *Los actores socioeconómicos del ajuste estructural;* 5 y 6, *Centralización/descentralización del Estado y actores territoriales,'* 7 y 8, *Innovación mltural y actores socioculturales,* Biblioteca de Ciencias Sociales, CLACSO, Buenos Aires, 1987 a 1990.

- la conjugación de uno y otro proceso (reinserción y diferenciación) fija los límites a los escenarios, en una perspectiva a mediano plazo, siendo el límite inferior la desnaturalización del régimen democrático en cualquier acepción de éste (por ejemplo, debido a la ocurrencia de represiones masivas) y la perpetuación de condiciones crónicas de estancamiento, aun con ajuste fiscal y otras políticas de ajuste estructural

- si bien se tomaron en cuenta prospectivas macroeconómicas[2] , el punto de partida básico estuvo dado por las combinaciones y articulaciones de la acción político-social

- los cuatro escenarios construidos pueden ser considerados como un continuo-discreto de «situaciones ideales», incurriéndose por lo tanto en una falacia si se adscriben mecánicamente determinados países a determinados escenarios; lo que los escenarios permitirían afirmar es, por una parte, que en determinadas situaciones o coyunturas predominaron ciertas tendencias en ciertos países y, por otra, que en mayor o menor medida los cuatro escenarios son posibles prácticamente en casi todos los países de la región, dependiendo su efectivización en gran parte del comportamiento de los diferentes actores sociopolíticos

- cabe por último señalar que quizás la mayor utilidad de los escenarios sea la de permitir identificar las condiciones por las cuales puede haber tránsitos de un escenario a otro, o sea emplearlos en un sentido dinámico.

No obstante, los primeros tres son posibles con distinto grado de probabilidad y el cuarto constituye una imagen óptima de salida de la crisis.

Este último escenario corresponde al planteo de una reforma política democratizante que garantice una reinserción activa y selectiva en el nuevo escenario mundial, capaz de contener metas propias de desarrollo.

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».

---

[2]Bouzas, Roberto: «los escenarios económicos internacionales de corto y mediano plazo y América Latina: una revisión de proyecciones disponibles», Proyecto RLA 86/001 PNUD-UNESCO-CLACSO, Buenos Aires, octubre de 1989.

El ajuste estructural en la región está condicionado por tendencias macroeconómicas que constituyen datos duros de la realidad. Esos son los grandes desbalances en el sector externo de nuestras economías, ya no financiables mediante financiamiento externo ni endeudamiento interno. De allí la inclinación a identificar los elementos antes mencionados de crisis con un inevitable ajuste. Se trataría 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 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 aun en lo más predeterminado por el sistema.

La centralización del 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 de 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 reorientan, 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.

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 sociopolíticos deben combinar un necesario incremento de las exportaciones con una endogeneización del desarrollo.

El actual proceso de reestructuración de la economía mundial 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 a la economía mundial y sus resultados sociales constituyen el desafío de los diferentes estados y demás actores sociopolíticos 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 sociales 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 haya promovido y organizado un capitalismo asistido (empresas privadas subvencionadas 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).

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 socio-políticas 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.

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 distintos actores de la misma, implicaría - separada 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.

Tales procesos de democratización valorizan pues los actores políticos y sociales, más allá de las calidades que se logren en cuanto a régimen político democrático (desde democracias «de equilibrio» - democracias constitucionales tradicionales - hasta marcos institucionales innovados con mejoramientos importantes en los sistemas de representación política y social).

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.

En realidad, no predominan en la región casos nacionales en los cuales la acción de los distintos actores permita que estos procesos y políticas se refuercen mutuamente o lleguen a combinarse, más allá de desfases temporales entre uno y otro seguramente inevitables.
Los procesos de democratización parecen derivar hacia la formación de mercados políticos con predominio de particularismos y en los procesos de modernización del Estado no se incluyen tendencialmente mecanismos de integración. Ello no quiere decir que estén ausentes en la región propuestas de combinar democratización con modernización del Estado.

TESIS 5

Si los gobiernos y otros actores sociopolíticos buscan democratización sin modernización del Estado se generará 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.

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 impone 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 determinarlo.

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 formales 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 sociopolíticos principales no optan por defender sus intereses dentro de la institucionalidad democrática, no hay democracia.

Los procesos de democratización son procesos de gestión de amplios consensos, pues más actores y grupos sociales revalorizan ese régimen político, 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 metodologías 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 compuestas 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, etc.).

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

La descentralización territorial, municipal y regional, es un campo de conflicto en gestación que evidencia las diferentes tensiones e incertidumbres de las políticas de modernización del Estado y de democratización. Si llegan a predominar políticas de descentralización que impulsen y refuercen tanto mecanismos locales de eficacia y de racionalización de la gestión, como de una mayor participación y representación en el sistema local de toma de decisiones, posiblemente se verá fortalecida la articulación entre los distintos niveles del Estado y las condiciones de las sociedades regionales o locales, con las consiguientes ventajas para una inserción dinámica de cada espacio económico específico en la economía global, además de lograrse una representación más genuina de los intereses locales a nivel central.

Si predominan políticas que se orientan a una reducción unilateral del gasto de la administración central, a fragmentar demandas y a segmentar los conflictos locales, a manipular el voto o, en el caso extremo, a la pura contrainsurgencia militar, los resultados serán procesos de modernización excluyentes y democracias locales frágiles que no redundan en desarrollo económico y que inclusive posibilitan o mantienen el caos político y social.

En América Latina históricamente han existido, bajo diferentes formas, patrones centralistas de organización de las relaciones territoriales, sean municipales o regionales. En el ciclo estatal de desarrollo, el Estado, mediante una serie de acciones directas y relaciones clientelares con las «sociedades locales» se convirtió en el articulador de las relaciones territoriales y de los procesos de acumulación; empero hoy tales acciones directas y tales relaciones clientelares encuentran serios límites para su reproducción.

La descentralización administrativa y la democracia local tienden a ser las nuevas fronteras del Estado post-populista.

El proceso de democratización iniciado a fines de la década del 70 y la crisis económica, más las políticas de ajuste impulsadas a lo largo de los 80 y una serie de factores derivados de la crisis del mismo «Estado territorial» (municipio, gobernación, etc.), empiezan a transformar el carácter centralista del Estado, potenciando correlativa y equívocamente el tema de la descentralización. La descentralización se enmarca en una serie de nuevos fenómenos territoriales, derivados, por un lado, del estancamiento y de la diferenciación de las economías territoriales o locales y del fracaso relativo de la planificación regional y, por otro lado, del aceleramiento y de los cambios en los procesos de urbanización. Es decir, crecimiento poblacional concentrado en urbes con escasos servicios y asociado al incremento de la pobreza absoluta, informalización creciente de las economías urbanas, cambios en los patrones de organización, gestión y reproducción de las unidades domésticas, incremento vertiginoso del deterioro ambiental, agudización de los problemas de transporte y de seguridad, disminución brutal del impacto de las políticas urbanas, especialmente las habitacionales, e insuficiencia notoria de las políticas asistencialistas de nuevo cuño, sobre todo alimentarias, de empleo de emergencia, etc. En este contexto, que es el con texto que tendrá que enfrentar la descentralización, se destaca el incremento vertiginoso y absoluto de la pobreza urbana, especialmente en las grandes ciudades, cuyos pobladores demandan no solamente incorporación al sistema productivo y de consumo, sino también el derecho a la participación en la toma de decisiones. Este es uno de los problemas nodales del desarrollo y de la consolidación de la democracia en América latina.

Por supuesto los procesos de descentralización actuales también se enmarcan - y participan - en una serie de condicionamientos políticos del proceso de democratización. Algunos de los fenómenos más relevantes al respecto son: la generalización de elecciones municipales - y en menor medida regionales (departamentales y provinciales) -, el surgimiento de acuerdos e incluso pactos regionales, la incidencia de

factores ajenos a la región, como el incremento de conflictos en y entre territorios (locales y regionales), y sobre todo entre éstos y el Estado central, la aparición de economías derivadas del narcotráfico, la insurgencia y la contra-insurgencia militar, etc.

Estos fenómenos son producidos, orientados, ideologizados por diferentes actores territoriales - entre ellos, el mismo Estado central, que en gran medida descentraliza para recentralizar -, los cuales muchas veces invocan la descentralización como meta democratizadora. En realidad, el desafío de los movimientos regionales o urbano-municipales consiste en poder transformarse en agentes de un Estado que se moderniza descentralizándose. Ciertamente, los límites de ello están dados por el espacio y la capacidad para plasmar acciones políticas concertadas y para recrear los marcos institucionales volviéndolos aptos para que incidan en los procesos de desarrollo.

En este sentido, la descentralización constituye uno de los espacios más privilegiados de potencial integración entre los procesos de modernización y democratización, siempre y cuando la descentralización pueda conjugar procesos de racionalización y eficacia en la gestión local con una genuina representación y participación local, resolviendo problemas y desafíos, de forma democrática, que el Estado central no puede resolver.

Lo cierto es que el Estado ya no logra articular como en el pasado sus relaciones con «sociedades locales» o «regionales»; ellas mismas lo impugnan crecientemente. Hasta el momento, aquél aplicó políticas de descentralización restringidas, discontinuas, sectoriales y parciales, en muchos casos en función de la privatización y el control social. En realidad, se observa por lo general una especial combinatoria entre lo estatal y lo privado que no alcanza a dinamizar una descentralización más genuina. Esta última, sin dudas debería combinar también formas de gestión públicas, en oposición a lo meramente estatal-partidario o lo meramente privado.

Un proceso de descentralización basado e impulsado por actores territoriales, que promueva un espacio público concertado sociopolíticamente en pro del desarrollo local, seguramente incidiría positivamente en el control de los sectores estatales y privados en los diferentes niveles territoriales.

En todo caso, dados los cambios sociales y económicos experimentados a nivel local, como también las demandas de democratización municipal o regional, las actuales formas de organización territorial están cambiando. En ese sentido, la des-

centralización puede llegar a ser crucial en el nuevo orden estatal latinoamericano. El nuevo Estado para tener una mayor eficacia política y económica necesita ser más legítimo desde el ámbito local.

TESIS 8

Los actores externos impulsores del ajuste pretenden conjugar ajuste estructural 8 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.

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 sociocultural 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 sociopolíticos 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 nacionales 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 9

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.

Unicamente 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.

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 recursos 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, a 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 re-

activación 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 10

En la reestructuración de la economía mundial y en los procesos de ajuste 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.

Si bien el ajuste estructural como paquete de políticas estatales para superar el desequilibrio del sector externo incide sobre el conjunto de la economía de cada país, llega a incidir más sobre el Estado. Este último es el agente que más se ajusta (ajuste fiscal) en función de las presiones del sector externo.

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 (subsidios, 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 impositivas 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 así mismo 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 transparentes 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 las 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 11

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.

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 alcancen 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 en 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 12

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.

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 inconsensuables, 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 13

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

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 14

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.

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 subordine 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 imprescindiblemente 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 15

Las políticas culturales en los ámbitos de la educación, de la ciencia y la tecnología, de la industria cultural nacional, están en un franco proceso de declinación. Correlativamente se expande una industria cultural internacionalizada cuyos rasgos fundamentales son la diferenciación y segmentación de mercados culturales para grupos de altos ingresos, y a la vez, la generalización de un consumo cultural homogeneizante para el resto de la población. En dichos procesos se advierte un predominio de medios masivos no tradicionales y con alto componente informático.

Dicha transformación es inherente a los procesos de reestructuración económica internacional; además tiende a ser más abarcador y penetrante que la misma reestructuración económica. Constituye la punta de las nuevas relaciones internacionales de dominio.

A pesar de los esfuerzos por parte de varios Estados de la región, fruto del proceso de democratización, aquellos no lograron proporcionar a sus sociedades medios y políticas para intervenir en los fuertes dinamismos señalados, lo cual resulta básico para promover el pluralismo y la creatividad culturales, como así también para que no se debiliten más ellos mismos y la democracia.

La fuerte heterogeneidad cultural de América Latina fue históricamente reducida por relaciones de dominación. La combinatoria libre entre culturas seguramente hubiera dado aún mayor heterogeneidad y creatividad culturales. No obstante, se advierte la existencia de espacios socio-culturales subregionales, habiéndose intensificado durante las últimas décadas la interrelación cultural del área en su conjunto por procesos dinámicos de industrialización de la cultura y de transnacionalización de la misma.

El dinamismo tecnológico comunicacional está en relación directa con la fuerza de la industria de los países centrales y en relación inversa con la capacidad periférica de nuestras sociedades. Su presencia y dinamismo es cada vez más omnipresente en todos los espacios culturales. El ajuste estructural está más interconectado con los procesos sociopolíticos internos (deuda), mientras que el ajuste cultural es más exógeno y abarcador.

Por otra parte, la diferenciación y segmentación de los mercados culturales es trunca en nuestra región por el tipo de expansión de los mass-media, la escasa capacidad adquisitiva de sectores importantes de la población y las restricciones de la industria cult ural tradicional provocadas por la crisis. *La tensión entre lo público y lo privado en el campo cultural tiende a resolverse asi lesivamente para el pluralismo cultural. Los Estados administran lo más tradicional del desarrollo cultural* (sistemas educativos formales en deterioro y patrimonio cultural) *y dejan en manos de la iniciativa privada los sectores más dinámicos y con mayor incidencia.* Tratándose de sectores con altos umbrales de inversión para ingresar a los mismos y habida cuenta de que los procesos de democratización no gestan políticas para garantizar el acceso plural a los medios masivos, como tampoco las politicas de descentralización redistribuyen significativamente las iniciativas culturales, se agravan las consecuencias de la concentración de poder en ese tipo de medios. En ello es clave la emergencia y el papel de nuevas élites de comunicadores (que concentran medios técnicos, inciden en las orientaciones culturales, etc.).

Las políticas de modernización del Estado refuerzan tales cambios estructurales del campo cultural y las de democratización permiten avances en contenidos simbólicos, democráticos y universalistas. Empero, la acción estatal en general aparece como un manojo de emprendimientos culturales puntuales y no como una politica coherente de desarrollo
cultural.

Frente a ello, existe en las sociedades de la región una fuerte movilización sociocultural y de identidades culturales, pero a través de movimientos sociales de orientación simbólica que no alcanzan una intercomunicación y globalización. Por lo tanto, en general no logran participar en las transformaciones culturales predominantes ni modíflcar sus orientaciones.

TESIS 16

De allí que pueda hacerse un paralelo entre el imprescindible papel estatal en el campo comunicacional y en el campo de la ciencia y la tecnología, con crilerios no subordinados a los del mercado.
La economia latinoamericana en la reestructuración de la economia internacional
experimenta prospectivamente un alto grado de incertidumbre y dependencia.

Si la economia de los paises centrales no sufre importantes cambios. la región tendrá a lo sumo una recuperación parcial y relativamente centrifuga de la economia.

sin reversión de tendencias regresivas en la distribución del ingreso. Pero si los desequilibrios entre los paises centrales son resuellos de manera recesiva existe la posibilidad de un fracaso del ajuste por motivos extemos. Tales escenarios económicos refuerzan la importancia del ajuste emprendido tanto en términos de coherencia de la matriz económica intema resultante de la reestructuración como de la matriz sociopolitica derivada del proceso de democratización.

Tal incertidumbre y dependencia provienen de: - opciones aún impredecibles de las políticas para superar los grandes desequilibrios enlre las economias centrales (déficit fiscal USA) y desequilibrios USA, Alemania Federal y Japón;
- rítmo de crecimiento de las economias 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 Ios precios de intercambio
De esto devienen dos escenarios económicos demediano plazo:
- mantenimiento y recuperación de indices de crecimientoeconómico limitado, leve expansión de losmercados de exportación, mantenimiento de niveles altos de flujos negativos de capitales, no reversión de las tendencias regresivas de distribución del ingreso;
- deterioro de las economias latinoamericanas derivado de un panorama recesivo de las economías centrales, a causa de las políticas de superación de los desequilíbrios entre ellas. Es decir, no amplíación 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 paises periféricos en una interdependencia ya consolidada, propia de una situación realmente de post-crisis. La reestructuración no se halla acabada.

TESIS 17

En un primer esenario sociopolítico a mediano *plazo es de caos sacietal, donde uno* de los rasgos principales es la desagregación extrema y anómica de conflictos y la desestructuración estatal.

América Latina frenle a la posibilidad de caos. Caos como situación histórica que implica fragmentación de la acción colectiva, dualismo societal acelerado, incapaci-

dad de decisiones estalales para enfrentar y resolver problemas, incapacidad del sistema político para procesar representaciones e intereses inlernos (especificidad y universalidad del conflicto), deterioro de la integración simbólica proveniente tanto de prácticas politicas como especificamente culturales, surgimiento de acciones de enfrenlamiento, comportamiento anómico generalizado, formas de intervención externa, etc.

En este escenario -como en los que siguen, salvo el último de salida óptima de la crisis- existe una desagregación de los conflictos, pero extrema. Hay un conglomerado de situaciones simultáneas sin ejes estructurantes en la medida en que muchos de tales conflictos son extra-estatales y los movimientos sociales coexisten con anti-movimientos sociales, de innegable presencia política a través de su violencia destructiva y autodestructiva, pero escasa capacidad de plasmar un nuevo orden y de interpelar al conjunto de la sociedad.

Otra característica es que en los actores politicos y sociales muchas veces se superponen racionalídades y metodologias de acción en principio incompatibles, pero que condiciones puntuales, comprensiones e intereses han reunido en un mismo actor(verbigracia, acción politica y acción militar ilegal por parte de actores estatales y no estatales, combinación de acción política movilizadora legal y criminalidad, etc.).

Como dijimos, el resultado de ese conglomerado de situaciones (coexistencia en un mismo espacio nacional de expresiones de guerra civil, corrupción pública, infiltración y copamiento del sistema politico por fuerzas no partidarias y esencialmente antidemocráticas, conspiración golpista, ejércitos paralelos, intentos de acción partidaria y social pro institucional, movilización popular, crecimiento o estancamiento económico, guerrilla foquista, procesos insurreccionales, etc.) socava la capacidad de intervención estatal en todos los planos, lo cual es paralelo al deterioro de la vida política institucional.

Evidentemente existen varios caminos por los cuales se puede arribar a este escenario, desde el intento fracasado de una política populista que desemboca en ingobernabilidad económica y social, hasta un insidioso y lento proceso de desorganización social y política que puede coexistir inclusive con crecimiento económico.

Un fenómeno que merece especial mención es el del narcolráfico, el cual se ha generalizado en varíos países latinoamericanos, vinculando de diferente manera a la región con demandas e intereses económicos y culturales de los países desarrolla-

dos. En lo interno, tal fenómeno desestructura relaciones sociales,valores y sentidos nacionales, convirtiéndose en un factor precipitador del caos.

En rigor, existe una lalencia de este escenario para casi toda la región. aunque tallatencia pueda reconocerse sobre todo en determinadas coyunturas y espacios parciales de la realidad nacional de cada uno de nuestros países.

TESIS 18

Un segundo escenario es un escenario de modernización centrifuga con predominio de un proceso de tradicionalización societal. El Estado racionalizándose, busca asociarse con los actores empresariales más concentrados y combina su acción entre la cooptación social *y la coacción política. reiterando ajustes de cortoplazo. Este escenario también implica una conflictualidad social alta y probables rupturas* o *retrocesosdemocráticos.*

Escenario sociopolítico a mediano plazo correspondiente a un ajuste estructural con déficit en su racionalidad de reinserción plenamente activa en la economía internacional para afrontar -con metas propias de desarrollo- las nuevas condiciones internacionales. Los déficit provienen básicamente de dos fuentes:

1) No asunción de nuevas funciones por parte del Estado y adopción de políticas de racionalización parcial en empresas estatales;
2) Permanencia de situaciones de capitalismo asistido; énfasis especulativo y escasa reconversión en la reestructuración económica.

Este escenario implica un núcleo central de toma de decisiones compuesto por los sectores empresariales más concentrados y relacionados estructuralmente con el sector externo; empresas estatales orientadas por y subordinadas a la misma dinámica, y las nuevas capas tecno-burocráticas, cuyo sistema de referencia está dado por el sector externo y una visión neoliberal de la sociedad. Las orientaciones de dicho núcleo sociopolitico estarían dadas por la búsqueda de una mayor eficacia entendida como directa rentabilidad económica. En este contexto el Estado juega en función de estas orientaciones globales del proyecto, plasmándose una suerte de poliarquización estatal. Más allá de la búsqueda de asociación del Estado con los sectores empresariales más concentrados, los resultados económicos de este escenario estarán fuertemente pautados por el comportamiento de estos últimos y por su renuencia o no a la asunción de riesgos (nuevas inversiones, aceptación quite de subsidios, innovación tecnológica, etc.).

Asimismo, este sistema de toma de decisiones tendrá afinidades parciales respecto de otros sectores empresariales, con los cuales actuaria limitada y puntualmente, además de sectores medios y sindicales minoritarios, vinculados con las ramas y/o grupos de modernización económica.

Las transformaciones en el aparato del Estado advenidas en el proceso de ajuste incluyen en general una reforma administrativa en pro de una racionalización económica en la gestión estatal con nuevos núcleos administrativos y procesos de desburocratización.

Por otra parte, un desmonte en las áreas sociales del Estado con reemplazo o no por nuevas politicas sociales de carácter compensatorio y en general orientadas a satisfacer necesidadcs más básicas, por ejemplo alimentación y no ya vivienda, empleo mínimo, etc.

Los cambios cn cuanto a las corporaciones o empresas estatales que son mantenidas en la esfera estatal también pasan por racionalización económica de su gestión, adopción de criterios de mercado en su funcionamiento, diferentes combinaciones de modernización/reconversión en ellas, en tanto buena parte de las mismas es privatizada según distintas modalidades.

Modernización ccntrífuga refiere pues a estos procesos de cambios, principalmentc en la acción estatal, que se orientan hacia el sector externo sin efectos multiplicado res internos y por lo tanto sin proteger la trama social.

En otro ámbito tendencialmente extra-sistémico se hallan múltiples actores plurisociales cada vez más excluidos por el proceso de reestructuración económica, pero que demandan in'serción sociopolitica. La orientación y la organización de su acción colectiva revela fragmentación, oscilando entre la demanda dc inserción mencionada y el cierre obligado sobre sus propios recursos, oscilando entre la identidad y la anomia. Una mención destacada corresponde al campesinado que agudizaria su proceso de diferenciación social en función de su grado de vinculación o no con bienes exportables y la mayor o menor exposición a la competencia extcrna, como también en función de su grado de vinculación con el Estado (especialmente a través de la política de precios y de asignación de recursos).

En este escenario, la intersección entre un «mundo » y otro estaria dada por las demandas de integración de los sectores excluidos y por las politicas sociales asistenciales y la represión violenta, es decir, habría una revitalización parcial del cliente-

lismo asociado con politicas represivas modernas. El Estado, en cuanto régimen político, experimentaría una serie de cambios.

La tendencia dominante en este escenario es la plasmación de una democracia «de equilibrim), caracterizada or consensos que tienden a tener sólo relevancia en ocasiones de constituir nuevos gobiernos o nuevas representaciones partidarias (versus consensos para la determinación programática). Por otra parte, se acelerarían los mecanismos de concentración de decisiones politicas en el Ejecutivo, que liende a gobernar por decreto y a hacer un desmesurado uso de su poder de veto sobre las iniciativas parlamentarias.

La función de representación partidaria tiende a modificarse privilegiándose en clla una racionalización de los actos del Ejecutivo ante la sociedad o desplazándose hacia una oposición demagógicoideológica, con carencias en cuanto al grado de elaboración técnica de políticas opcionales.

Desde la perspectiva institucional, no se advierte con modificaciones importantes, aunque posiblemente se implementen reformas constitucionales funcionales a una mayor competitividad y aumente con ello la posibilidad de altcrnancia partidaria en el gobierno. Además, existirian políticas de descentralización pero con efectos centralizadores del poder politico a nivel territorial.

En sintesis, sólo se operarian modificaciones institucionales para desagregar los procesos de legitimación social.

Finalmente, respecto de la participación partidaria en este escenario, se advierte el predominio de un tipo de acción instrumental en deterioro de un accionar representativo y canalizador de diferentes propuestas de orden social. La dificultad creciente del sistema politico en su conjunto para procesar institucionalmente el conflicto social se hace sentir con
fuerza en el accionar partidario.

Ello se nota en las trabas existentes para un intercambio nuido entre la representación partidaria y la representación sectorial, como asi también -seguramente en forma más aguda- entre la representación partidaria y los diferentes movimientos sociales, sean defensivos, con reivindicaciones materiales y/o de base cultural o ética. Desde otro punto de vista, los partidos politicos, sobre todo los partidos politicos de masas o los partidos políticos históricos, tienen tres orientaciones fundamentales. Primera, la reestructuración del clientelismo. Segunda, la presencia en el siste-

ma de toma de decisiones del aparato tecno-burocrático; en realidad un desplazamiento de las decisiones partidarias de los sistemas de liderazgo politico tradicional, populista, nacional- popular, etc., a la teenoburocracia.

Tercera, el papel fundamental delliderazgo nacional, fundamentalmente el Presidente de la República como organizador, distribuidor, regulador, impulsor de los procesos politicos anteriormente señalados. Esto implicaria fundamentalmente un proceso de centralización del poder politico en la figura del presidente y en la capacidad del mismo de tener cierto líderazgo politico nacional sobre los distintos escenarios en los cuales se desarrolla la
politica.

La expresión tradicionalismo societal es usada pues en el sentido de una mantención de prácticas yorientaciones politicas (clientelismo, corporativismo y patrimonialísmo) que limitan la capacidad de innovación de la sociedad.

Seguramente este escenario traerá aparejado, sobre todo en varias situaciones, no sólo un fraccionamiento de la acción colectiva o una desaparición de los movimientos sociales, sino también una regresión societal muy amplia, sin poder asegurar tendencias de reversión de esto a largo plazo, ni tampoco el mantenimiento de esa misma democracia «de equilibrio».

TESIS 19

Un tercer escenario sociopolftico posible se caracteriza por una modermzaclón menos fragmentada y más expansiva acompañada por un proceso de dualización societal.

El Estado recupera capacidad de regulación y de negociación frente a los sectores empresariales más concentrados, viabiliza procesos de reconversión económica -ajuste en sentido amplio- y optimiza la cooptación social. Aqul los niveles de estabilidad politica serian mayores.

En cuanto a la forma en que se ubican los actores en este escenario, no habria diferencias significativas respecto del anterior, aunque puede discutirse si la calidad de la intervención estatal en el ajuste y el comportamiento de otros actores dominantes del ajuste, en este caso orientado por preocupaciones más globales de largo plazo referidas a la reestructuración, implican o no un conjunto de actores dominantes menos restringido que en el escenario 2.

Desde el punto de vista teórico, resulta sostenible pensar que el disciplinamiento necesario para alcanzar una racionalidad mayor de crecimiento económico y de reinserción en la economia mundial, implique una acción de limitaciones recíprocas más obtenible en un juego entre más actores. Para que los actores empresariales cumplan un rol protagónico en el crecimiento no basta una autosatisfacción de sus intereses, sino que es necesaria la gestación de un *ethos* empresarial en interacción con otros actores y con el mismo Estado.

En cuanto a las orientaciones de la acción de los diferentes actores politicos y sociales y a los cambios en el funcionamiento del sistema politico, podemos decir además lo siguiente: en primer lugar, el Estado tiene un papel más dinámico de orientacion/regulación de la reestructuración económica, hallándose menos condicionado/subordinado a los sectores económicos privados más concentrados, estableciendo con ellos felaciones de intercambio y negociación en función de que predominen reglas de competencia y eficiencia económicas en pro de un proceso de modernización/reconversion más integrado.

Es decir, habría una recuperación de la capacidad de orientación del proceso de crecimiento por parte del Estado, si bien cumpliendo algunas funciones diferentes a las del ciclo de desarrollo estatal anterior.

Haria efectiva una colaboración entre actores privados y poderes públicos propia de las experiencias nacionales de crecimiento exitosas. La capacidad de cálculo politico-económico por parte del Estado concerniente a las politicas de reconversión económica, al mantenimiento y transformación gradual de actividades económicas por imperio de necesidades sociales y a las politicas sociales compensatorias, se hallaria en este escenario más desarrollada.

La tecnoburocracia estatal, por lo tanto, aparece menos colonizada empresarialmente y al servicio de una razón de Estado con conciencia de las nuevas funciones estatales necesarias y compromiso hacia el cumplimiento de las mismas, abordando las tareas de construcción estatal implicadas (recursos de seguimiento y control,racionalización/reconversión de empresas estatales no privatizadas, fijación de prioridades y asunción de nuevas funciones en Investigación y desarrollo, ciencia y tecnologia, optimización de la capacidad orientadora del comportamiento del sector privado a través de la acción estalal, etc.). Esto implica la adopción de criterios donde la problemática de perfeccionamiento de los distintos mercados Yde erradicación de ocasiones de rentabilidad especulativa esté presente. Se verifi-

caria por lo tanto una mayor solidez estatal en aspectos técnicos, acompañando el desarrollo de una cultura de Estado.

La gobernabilidad económica que forma parte de este escenario no implicaría -como en el anteriorun proceso de desestructuración y de debilitamiento estatal, sino lo contrario (empero, en ambos no habría procesos fuertes de reconstitución de identidades socíales). Concretamente, las politicas económicas renejarian el impulso estatal de racionalización, modernización, reconversión, tanto sobre el propio aparato del Estado (con renovada capacidad de control y viabilizado por un ajuste fiscal no sólo por el lado de los gastos sino también por el de los ingresos), como en la negociación con los sectores empresariales privados.

En la medida en que este escenario supone cierta contención de la desagregación del conflicto, ello implicaria acciones de mediación e intercambio politico más eficaces en el sístema politico. Asimismo, en los sistemas de mediación política y social se renejaría una valoración de la eficiencia y competitividad económicas con menos contemplaciones y poca condescendencia hacia los fenómenos de capitalismo asistido improductivo.

En el seno de los partidos políticos seguramente habria un proceso de modernización y racionalización con reestructuración y reducción de los clientelísmos anteriores.

Seguramente la dualización social (pocos incluidos y muchos excluidos) inherente a este escenario, asi como ei anterior, no impediria la formación de un campo de conflicto politicosocíal donde se comience a disputar la orientación del proceso de crecimiento a mediano plazo.

Con todo, la diferencia fundamental respecto del escenario anterior estaria en la mayor vitalidad y solidez de los procesos de reconversión económica y no tanto en un funcionamiento muy diferente del sistema politico, sin gran perfeccionamiento pues de los sistemas de intermediación y representación. Podria quizás agregarse una optimización de la relación entre el Estado y los sectores excluidos a través de politicas sociales compensatorias y de liderazgos también con capacidad de apelación popular. Esto no quiere decir que el papel delliderazgo politico, sobre todo en la figura presídencial, no pueda ser decisivo también en el escenario dos, habida cuenta de que ambos escenarios suponen una elevada centralización del poder político en la instituciónpresidencial.

TESIS 20

Un cuarto escenario, seguramente poco posible, se caracterizarla por una modernización concertada y expansiva acompañada por un proceso de integración social simbólica y tendencialmente material.

El Estado es un regulador clave del desarrollo, pero descansando en un régimen democrático que multiplica los intercambios potliticos entre los distintos actores, valorizando crecientemente su representatividad social.

En este escenario habria cierta correspondencia terminal entre procesos de innovación institucional, de redefinición de comportamientos e identidades políticas y sociales y d¡: gobernabilidad sistémica progresiva.

No se disuelve el marco del ajuste económico global y del ajuste fiscal, pero se agrega a la racionalidad de la acción estatal del escenario tres un énfasis en las políticas estructurales para mejorar la eficiencia y la asignación de recursos, como asi también para expandir la capacidad productiva.

Los objetivos de equidad en la economia (mantenimiento o creación de empleos, subsidios al consumo,etc.), estarían presentes tanto en la prorigeración de los costos sociales de la racionalizaciónmodernización como en la incorporación de garantias de redistribución del ingreso paralelas al restablecimiento de los niveles de acumulación (pactos sobre inversiones del sector privado, incluyendo pautas de creación de empleos y umbrales de remuneración, etc., a través de una disminución de las imperfecciones y de las opacidades de los distintos mercados).

En cuanto a la innovación institucional, sería funcional a un peso cada vez mayor del régimen democrático en el sistema de toma de decisiones, con éxito en cuanto a disolución de aquellos núcleos que impiden una coherencia en los avances en la democratización.

La reforma política superaria pues discontinuidades institucionales en pro de una soberania democrática creciente; no se trata del imperio de la política sobre el mercado, sino de un restablecimiento de fronteras entre ambas dimensiones apto para el logro de una gobernabilidad sistémica progresiva.

La ocurrencia de tales procesos implicaria, en cuanto a las orientaciones de la acción de los actores politicos y sociales y del funcionamiento del sistema político, lo

siguiente (a partir de los posicionamientos estructurales dados en la actualidad y del fortalecimiento de tendencias hoy subordinadas en las situaciones nacionales reales y que continuarían subordinadas en los escenarios sociopolíticos de mediano plazo que van del I al 3).

La acción estatal descansaría en este caso claramente en la capacidad del régimen democrático para agregar y racionalizar las demandas políticas y sociales en la toma de decisiones, restableciendo paulatinamente el equilibrio y la independencia de los poderes y articulando representación política y representación social.

El desplazamiento del núcleo fundamental de decisiones en favor del sistema político estaría fuertemente pautado por el régimen democrático en pero feccionamiento. Un signo inmediato de ello seria la ampliación de la escena pública y las garantías de acceso equilibrado a ella, en función de la representalividad social de los distintos actores y compen sando los poderes disimiles de los mismos en el mercado. En tal ampliación aparecería también un comoponente de racionalidad argumentativa no exenta de elementos técnicos, aportada por distintas disciplinas cientificas (incluidas obviamente las sociales), en la figura de intelectuales, universidad y colegios profesionales, actuando como magistraturas.

La asunción de nuevas funciones por parte del Estado -incipiente en el escenario 3- en lo referido a capacidad técnica de seguimiento y control, a investigación y desarrollo, capaces de influir en los procesos de reconversión, se verían complementadas aqui por politicas de comunicación, potenciando procesos de integración simbólica a través de interacción de actores politicos y sociales en la escena pública.

Estas orientaciones de la acción estatal obviamente sólo son concebibles como resultantes de cambios importantes en la orientación de la acción de los actores politicos y sociales. En el caso de los partidos politicos, existiria una renovación marcada de su modalidad de relación con la sociedad a fin de convertirse en organizaciones útiles para el procesamiento institucional del conflicto social. De alli la gestación de un espacio de negociación entre ellos y los movimientos sociales clásicos y nuevos con reconocimiento de autonomias sociales y sin reivindicar un monopolio de la representación por su via. Esto por supuesto demanda modalidades de comportamiento interno más deliberativas y más democráticas, pero también más desideologizadas y técnicas, como se apuntó en el párrafo anterior.

Los partidos colaborarían en la constitución de los actores sociales como sujetos políticos, fomentando que el Estado los reconozca en ese carácter (lo cual segura-

mente deberia formar parte del proyecto político del partido o coalición de gobierno). Un proyecto político de esta naturaleza es más probable que se geste desde actores incluidos en la reestructuración que directamente excluidos de ella, pues implica comprensiones totalizantes de la complejidad del nuevo ciclo histórico.

En cuanto a los actores sociales, la gestación de autonomia en su accionar debería ir paralela a la amplíación de su capacidad de intercambio politico con los demás actores sociales y con los actores especificamente políticos (Estado y partidos). Se entiende que tal ampliación de su capacidad de intercambio exigiria a su vezcapacidad para transmutar parte de sus demandas materiales en esfuerzos de perfeccionamiento del marco institucional y con ello de los sistemas de representación.

La dispersión de poder político que exige la democratización no redundaria en deterioro de la gobernabilidad sistémica en tanto existirian autolimitaciones en las demandas a cambio de garantias institucionales de un camino de desarrollo exitoso y gradualmente más equitativo.

Ello colocaría a las políticas de descentralización en un lugar destacado, ya que es imposible promover la autonomía y responsabilidad de los actores sociales sín transferírles mayores poderes.

En el caso de los actores socíales, también se registrarian, como en los partidos, comportamientos más orgánicos y perfeccionamiento de los mecanismos de representación. La disposición a asumir tareas globales derivaría de procesos de integración simbólica (no de homogeneización), seguramente con renovación de metas nacionales de desarrollo.

Entre los actores sociales, el sindicalismo y el empresariado actuarian de manera funcional a un proceso de reinserción activa en la economia mundial a través de una reestructuración/modernización concertada, con resultados societales relativamente garantizados a través de pactos sociales tripartitos.

La naturaleza de esos pactos seria a la vez compleja y cada vez más incluyente. El aumento de la complejidad para responder a la diferenciación social y productiva preexistente no bloquearia el sístema de toma de decisiones, sino que por el contrario reduciria la incertídumbre por los vínculos socialmente calificados entre los actores. Habria por consiguiente posibilidades de mantener un ámbito selectivo y lo más amplio posible para decisiones siempre nuevas y diferentes sin reducción de la complejidad.

La dinámica fundamental de este escenario estaría dada por el funcionamiento de un régimen democrático donde las diferentes fuerzas y actores disputen la dirección de una sociedad moderna, mediante un proceso de intercambio político entre los distintos proyectos en cuestión. En este escenario se plasmaría una capacidad de autodeterminación de la sociedad a través de su capacidad de actuar sobre si misma. La orientación de la transformación histórica en este caso pasa por ella.

Corolario de cierre

El fin de un ciclo histórico tiene un costo social más alto que el comienzo de otro. Es urgente innovar integralmente y lo más rápido posible, pero potenciando a los actores políticos ya los actores sociales autónomos como únicos garantes de un desarrollo y una democracia estables.

Cuando el ciclo histórico estatal, que acabamos de analizar, se agota y a la vez un nuevo proceso de democracia política enmarca la reestructuración económica, es importante detectar los costos de esta reestructuración para las respectivas sociedades nacionales y para la región en su conjunto. Sobre todo es importante detectar si esos costos varían grandemente según las modalidades de esa reestructuración.

Por una parte, las tendencias de la economia mundial que explicaron, entre otros fenómenos, la globalización monetaria, la constitución de mercados y bloques regionales (Sudeste asiático, Comunidad Europea, comunidad socialísta y el bloque EEUU Canadá), el crecimiento de las NICS, el incremento del déficit Y la deuda de EEUU y el deterioro de laseconomías deudoras del llamado Tercer Mundo, no son favorables en general para la región y además a este panorama se agrega que el elemento dinámico del crecimiento económico está cada vez hás asociado a las innovaciones tecnológicas y al dinamismo avasallador del mercado; es fácil ver que estas tendencias de integración económica no son favorables en general para los paises de la región.

Por otra parte, los procesos de internacionalízación de la política ponen más énfasis el! un «pragmatismo » económico y en el cálculo de intereses inmediatos que en estrategias globales de desarrollo y bíenestar social. En este contexto, se favorecen desde el exterior procesos de democratización subordinados a los éxitos de la lógica del mercado o de las áreas y sectores de interés estratégico-militar de los paises centrales.

Consiguientemente, el desafio interno de las sociedades latinoamericanas consiste no sólo en innovar, sino especialmente en cómo hacerlo.

El juego de posibilidades es complicado y sin lugar a dudas, como ya se argumentó en otras tesis, depende tanto de la trama de relaciones sociopolíticas internas como de los recursos de los paises en cuestión. No obstante, parecen predominar procesos de simple recuperación del Estado de derecho, en el plano del régimen político, y de racionalización del gasto en ajustes de corto plazo, en el plano económico, sin innovaciones fuertes en ninguno de ambos planos (a saber, sin experimentación ni recreación en los sistemas de representación política y social y en general de los marcos institucionales, por una parte, ysin un elevado componente de reconversión económica en la reestructuración, por otra).

Empero, los costos sociales de la racionalización -por ejemplo en cuanto a pérdida de puestos de trabajo, a desaparición de actividades no rentables, etcétera- son mucho más altos que los de la reconversión, y es imp'ortante señalar que el éxito de un proceso de reestructuración productiva depende no sólo de la capacidad para racionalizar la gestión sino también para reorganizar los procesos de trabajo e incorporar nuevas tecnologias.

Por supuesto que hacer esta distinción refuerza y no anula la necesidad de hacerse cargo del desfase entre reconversión productiva y resolución de problemas sociales. En este último sentido, hay que señalar que la diferenciación-exclusión social como resultado del proceso de reconversión productiva es menor que la introducida por la mera racionalízación, pero esta última parece necesariamente previa.

Por lo tanto, hay un horizonte de dos aspectos cualitativamente distintos de diferenciación social cuyo cálculo en cuanto a implicaciones sociopolíticas
es clave para la democracia.

Es decír, la diferenciación social como resultado de procesos de reconversión económica es menor que la introducida por la racionalización de la gestión productiva y de servicios.

Enfatizando aún más, el ajuste como mera racionalización sin crecimiento ímplicaría un máximo de diferenciación social regresiva, en tanto el ajuste como proceso de racionalización - modernización reconversíón implicaría una combinación entre diferenciación regresiva y aumento de la complejidad con diferenciación tambiépor el propio proceso de crecimiento.

Por lo tanto, dado que sólo el crecimiento provee un umbral de gobernabilidad, resulta necesaria la innovación integral. Además, como se postuló anteriormente, garantizar la orientación de las políticas hacia la reconversión no puede lograrse fuera de cierta interacción democrática entre actores políticos y actores sociales autónomos cuyas identidades sean redefinidas en esa misma interacción.

De allí al corolario de cierre sólo resta la convicción de que únicamente un marco institucional también renovado es el que puede pautar intercambios políticos entre esos distintos actores capaces de producir garantias reciprocas de comportamíentos, traducibles en un proceso 'de desarrollo.

La cuestión del desarrollo es una cuestión de redefinición de identidades políticas y sociales, valorizando su capacidad para promover y aceptar marcos institucionales donde impere la representatividad social y la disposición para asumir tareas globales como palancas para disputar la actual orientación de la historia.

América Latina puede quizás hoy como nunca progresar y reincorporarse al mundo mejorándolo, pero para ello necesita sobre todo combinar creativamente crecimiento económíco con equidad social. Sólo lo podrá lograr si por fin confia en si misma, en su propia capacidad de acción y cambio.

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad Nº 110 Noviembre- Diciembre 1990, ISSN: 0251-3552, **<www.nuso.org>.**