

José Déniz

Reestructuración productiva y cambio socio-espacial en América Latina*

Lo que viene a continuación, lo planteamos en términos de reflexiones generales para América Latina como un todo, a sabiendas de la reconocida diversidad estructural allí existente. Por lo tanto, no se recogen las especificidades nacionales correspondientes. Lo que se intentará exponer son las políticas económicas que se aplicaron y que provocaron una importante reestructuración productiva y cambios sociales. En especial nos detendremos en sus resultados, que no han sido nada satisfactorios, particularmente en lo que tiene que ver con las desigualdades y la distribución del ingreso y con las altas tasas de pobreza y exclusión, en un contexto de globalización que viene transformando el sistema económico mundial y las relaciones de poder, redefiniendo el papel de los diferentes actores, sobre todo del Estado, en cuanto sujeto relevante para la economía y para un desarrollo más equitativo. Pero, al mismo tiempo, esto significa la necesidad de abrir paso a los nuevos análisis que incluyen dimensiones interdisciplinarias y que tienden a reconocer la heterogeneidad y complejidad de la realidad, no sólo en términos espaciales, como contexto geográfico, sino territoriales, como actor de desarrollo.

Política económica, factores productivos e incremento de las desigualdades

1. Entre los análisis que evalúan las políticas económicas impulsadas en estas últimas décadas en América Latina se pueden identificar, simplificando mucho, dos grandes discursos: uno, predominantemente oficialista, de corte neoliberal, que extrae un saldo positivo de estos años y, otro, de contenido crítico de esa posición y de los resultados obtenidos.

El primer discurso, sostiene que la crisis que estalló en los primeros años 80 ha sido controlada, que el crecimiento económico es una constante, que los desequilibrios macroeconómicos disminuyen, que la deuda externa deja de tener el peso que tuvo, y que la modernización y la eficiencia del sistema económico permiten una apertura externa en una economía de mercado globalizado y conformando áreas de integración regional. Se pone el énfasis precisamente en la integración plena a la economía mundial (incorporando tecnología e inversiones extranjeras), con las exportaciones como fuente

* Este artículo fue presentado en la Conferencia de la Asociación de los Geógrafos Españoles en la Univesidad de Valladolid en septiembre de 2001.

principal del dinamismo económico. Y si bien se reconoce la existencia de costes sociales, se argumenta que para superar la crisis sólo se podrá distribuir después de crecer. Este contexto económico, a su vez, se correlaciona con la recuperación y consolidación de la democracia.

Una variedad posterior de este discurso, que algunos califican de *economía social de mercado o liberalismo social*, para tomar distancia de las posiciones más extremas del *neoliberalismo*, parte de similar diagnóstico, pero impulsa programas que pretenden disminuir los efectos más adversos en el ámbito social, en particular los que lleven a un mayor conflicto. Es así como se propicia un incremento de la intervención del Estado, sobre todo en las políticas contra los altos niveles de pobreza y desigualdad y en las fórmulas de concertación de los actores. De esta manera se fortalecería aún más la democracia.

Por su parte, el discurso crítico sostiene que la crisis de América Latina es mucho más profunda, que la recuperación es parcial y que las políticas de crecimiento llevadas a cabo se agotan, con el añadido de un deterioro en las condiciones de vida de la mayor parte de la población, con manifestaciones graves de polarización y desintegración de la sociedad, con marcados índices de exclusión y graves daños ecológicos. Todo ello en un ámbito donde la globalización ha puesto en riesgo la autonomía nacional, debilitando al Estado, su principal exponente político, y donde los avances democráticos son muy frágiles, mientras la corrupción y la violencia delictiva se incrementan.

Para esta interpretación, el mayor desafío que tienen las sociedades latinoamericanas se encuentra en las condiciones básicas de vida que afectan a considerables sectores de la población, especialmente en la existencia de grandes segmentos de pobreza y de extraordinarias desigualdades en todos los planos.

Sin embargo, creemos que, hasta ahora, no acaba de configurarse el paso de este discurso a un *nuevo proyecto alternativo* (y menos aún a políticas y acciones elaboradas), aunque sí está generando un creciente interés en distintos ámbitos sociales y políticos.

En cualquier caso, con respecto a estos planteamientos, pensamos que es conveniente rehuir tanto de un discurso cargado de exultante optimismo como de un discurso impregnado de excesivo pesimismo, puesto que ambos tienden a paralizar cualquier acción de cambio deseado.

2. Sin embargo, partimos del supuesto que hay que reconocer, por lo menos, las insuficiencias de las políticas aplicadas durante estos años y, sobre ello, hacer algunas puntualizaciones.

Así, la reanudación del crecimiento económico en América Latina en los años 90 no recuperó siquiera los mismos niveles de desigualdad existen-

tes en los años 70, sino que dichas políticas de desarrollo contribuyeron a niveles más altos de desigualdad. En efecto, la redistribución regresiva de los recursos aumentó los ya elevados niveles de desigualdad en la región y debilitó (cuando no excluyó) las instituciones asociadas a los procesos de inclusión. Cabe pensar que el crecimiento económico por sí solo difícilmente reduzca la pobreza (posiblemente, la reproduzca) o, si lo hace, es a un ritmo muy lento. A tal grado, que algunos cálculos estiman que sólo con un crecimiento sostenido por habitante del 4% se podría alcanzar reducir el número de pobres a la mitad de la actual en 18 años.

Esta consideración está asociada a la discusión sobre el papel que el Estado debería tener en el desempeño redistributivo, en la política de los gastos sociales. En la mayoría de los casos, las políticas diseñadas para abordar la pobreza y la desigualdad, primordialmente a través de inversiones en capital humano (como educación y salud), quedaron relegadas en función de otras prioridades a corto plazo, como el pago de intereses de la deuda externa o el objetivo de mantener los equilibrios económicos.

Estas circunstancias, que refuerzan aspectos estructurales de desigualdad, tienden a una mayor polarización económica y social, desarticulando aún más las sociedades civiles. Una de las expresiones de este fenómeno es que los trabajadores organizados se debilitan de manera sistemática, al perder algunos de los derechos obtenidos en fases históricas anteriores o su propia efectividad. El trabajo temporal, la mayor flexibilidad laboral, los bajos salarios, etc., han repercutido en el comportamiento de estos actores, que cada vez más se ven incapaces de representar los intereses de quienes no son miembros de la organización, perdiendo base social de sustento, capacidad de movilización y organización, aumentando el distanciamiento entre los dirigentes y los cotizantes y llevando, en muchos casos, a una creciente fragmentación sindical, reduciendo aún más la fuerza colectiva de negociación.

Los impactos de esta tendencia se verán más o menos amortiguados de acuerdo a la naturaleza y estructura específica de las diferentes sociedades civiles. Por ello, supuestamente, en aquellos países con una sociedad civil más fuerte, los efectos desarticuladores de las políticas de desarrollo se verán mitigados o, por lo menos, se tiene una mayor capacidad para resistir las consecuencias regresivas. Así es posible constatarlo luego de comparar las consecuencias de los impactos sobre diferentes sociedades civiles que sufrieron semejantes políticas económicas y sociales. Y no es sólo en el plano de la organización sindical, sino también en el político. La sociedad civil refleja cual es el sistema institucionalizado de *partidos políticos* y, por lo tanto, también cual es el proceso de inclusión existente. Por ello, en algunas de las sociedades latinoamericanas la restauración de un régimen democrático correspondió a recuperar una tradición, no sólo jurídico-política, sino en cuanto

a comportamientos en las relaciones sociales y, por lo tanto, en las negociaciones entre los actores.

Sin embargo, en otras sociedades, más débiles en su articulación, no hay tal restauración, sino un intento de construir por primera vez un régimen jurídico democrático. Se da el caso de países en los que prácticamente no ha existido un movimiento laboral de ámbito nacional, con apenas una bajísima proporción de la población económicamente activa sindicalizada y muy fragmentada, con partidos políticos sin tradición (a veces, simples sociedades de coyuntura) y con una reducida experiencia electoral. En algunos casos, se han vivido guerras civiles cuya dinámica por definición es contraria a la cultura de la sociedad civil. En esa medida, los desafíos que se tienen son de otra dimensión, y corresponden a situaciones totalmente inéditas.

3. Lo dicho hasta aquí nos lleva a la necesidad de establecer un marco interpretativo que, para nosotros, parte de la evidencia que, en términos generales, América Latina tiene una potencialidad económica suficiente como para asegurar un nivel de vida básico a su población, pero con un alto grado de ineficiencia en el aprovechamiento de los factores productivos que posee.

Esto último queda en evidencia en una investigación realizada años atrás y dirigida por Angus Maddison (Vuskovic Bravo, 1993: 21) donde se comparan los datos promedios de seis países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela) con la economía de Estados Unidos. Con respecto al valor 100 para este último país, los promedios latinoamericanos son de:

- 31 para la productividad de la fuerza de trabajo y en las exportaciones por habitante,
- 36 en la dotación de capital físico por persona ocupada,
- 48 en los niveles educacionales de esa fuerza de trabajo,
- 140 en la disponibilidad de tierra de cultivo por habitante y
- menos de 26 en el total del producto generado por persona.

Pero la débil capacidad para producir y suministrar los bienes y servicios básicos necesarios para satisfacer a los grandes sectores de la población, debe examinarse en asociación con la capacidad de acceso a esos bienes, esto es, a cómo se distribuyen entre los individuos y los grupos sociales. Es el problema de la *igualdad de oportunidades* y los *grados de desigualdad* existentes. Esta es precisamente una de las causas de la *pobreza*. Una contradicción flagrante en el mundo del desarrollo es la que se produce entre los recursos existentes y la distribución de los mismos. En otros términos, la desigual distribución de un recurso fundamental -como, por ejemplo, la abundancia de alimentos- y la condición de millones de personas sufriendo desnutrición y hambre. Precisamente, no hay que olvidar que uno de los rasgos

singulares de América Latina en el mundo es la de tener *los mayores grados de desigualdad en la distribución del ingreso*.

No obstante, el riesgo es que la dinámica de la desigualdad se reproduzca. Es decir, que continúen *altas tasas de concentración* de la riqueza, de desempleo y subempleo y su estrecho vínculo con los elevados índices de pobreza, que se consoliden o amplíen las brechas entre las estructuras económicas y sociales “modernizadas” y las que no están integradas en esa dirección (como las tradicionales o “atrasadas” y las informales).

Reestructuración productiva y distribución del ingreso

1. Siguiendo esta línea de análisis, concentremos ahora nuestra atención en la reestructuración productiva llevada a cabo en América Latina en los años pasados y la distribución del ingreso, que es la variable que nos interesa aquí destacar.

Como fue dicho anteriormente, las políticas económicas que se aplicaron desde los años 80 trajeron como resultado profundas reformas estructurales y recobrar la estabilidad macroeconómica. De cualquier manera, antes de finalizar la década de los 90, incluso desde los mismos medios que las apoyaron, se constata que los *resultados no son satisfactorios*. Y no lo son hasta en el plano económico, pues el crecimiento económico promedio en la pasada década es de apenas un 3.3% (CEPAL, 2000), cuando se plantearon objetivos no inferiores al 7%. Por otra parte, recordemos, la pobreza sigue afectando a unos 140 millones de habitantes, el desempleo no disminuye y la distribución del ingreso sigue siendo la más desigual del mundo.

2. En un reciente trabajo de dos economistas vinculados al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Londoño y Székely, 1998: 197 ss), se establece que *después del enorme deterioro distributivo de los años ochenta, y a pesar de la recuperación económica, la equidad y la pobreza no mostraron mucho progreso en los noventa*.

El promedio aritmético de los coeficientes Gini de 0.49, no sólo demuestra que América Latina es la región del mundo con mayor desigualdad del ingreso, sino que está a más de 15 puntos por encima de países desarrollados como Estados Unidos, Canadá o Australia, o los países del este y sur de Asia, y aún más distante de Europa. Sólo es comparable al promedio de países africanos, apenas por debajo de la media latinoamericana.

Los distintos grupos de la población de la región tuvieron importantes cambios en los *ingresos reales* percibidos entre 1980 y 1995, como se refleja en los indicadores de distribución. Un notable punto de inflexión es la crisis de la deuda externa, con una caída máxima del ingreso real por habitante en todos los grupos (medidos en quintiles) al año 1983. Sin embargo, es a partir

de ese momento cuando los cambios tendenciales adquieren relieve. Así, los ingresos reales

- del 20% *más rico* mantuvieron la tendencia continua de crecimiento,
- el 60% de la población con *ingresos intermedios* se fueron recuperando y
- el 20% *más pobre*, por el contrario, tuvo el descenso relativo más importante, sobre todo desde 1986, que no ha recuperado.

Esta evolución de los ingresos en los quintiles más bajos, muestra también que la pobreza tuvo importantes variaciones en este mismo periodo:

- En los años 70, la tasa de *pobreza moderada* (U\$S 2 por día) descendió de más del 40% a poco más del 20% de la población, y el número de personas en tal condición descendió más de un 30% en términos absolutos.
- En los años 80, más de un 10% adicional de la población cayó bajo la línea de pobreza, la mayoría bajo la *pobreza extrema* (U\$S 1 por día), lo que representa un aumento de casi 60 millones de pobres para la región (35 millones de ellos de pobreza extrema).
- En los años 90, “la estabilidad distributiva ha coincidido con pocos cambios en la incidencia y magnitud de la pobreza” (:203), en la medida que las tendencias de deterioro se detienen, pero no se revierten, y a 1995 el número de pobres en América Latina es de 140 millones de personas.

3. Lo dicho anteriormente sobre la pobreza y la desigualdad, merece dos puntualizaciones:

- La primera, *conceptual*. ¿Qué es lo que entendemos por pobreza? ¿Es ella sólo medible en términos de ingresos monetarios? ¿O en términos estadísticos en general? ¿Es válido un criterio homogéneo para realidades tan diferentes? Cualquiera que sean las respuestas, lo sustancial es que la pobreza tiene magnitudes e incidencias de primer orden en la economía y la sociedad de estos países. Esta circunstancia la convierte en un eje central de cualquier política de desarrollo, incluyendo la valoración de la misma (es decir, su éxito o fracaso), pues la recuperación económica no se ha visto reflejada en igual medida en estos sectores sociales.
- La segunda puntualización tiene que ver con la *heterogeneidad latinoamericana*. Por lo tanto, hay que reconocer que los grados de desigualdad y pobreza son muy diversos entre los distintos países del área:
 - La menor desigualdad se registra en la mayoría de los países del Cono Sur y del Caribe anglófono.
 - La mayor desigualdad y también la mayor pobreza es visible en Brasil y en Centroamérica.
 - La región andina está en el promedio regional.

- Por su parte, México y Chile, aunque tienen una pobreza moderada presentan alta desigualdad.

Pero, asimismo, las disparidades en la distribución del ingreso entre países tendieron a aumentar en los años 90 y a consolidar situaciones que venían de antes. Así es que se comprueba que aquellos países que tenían inicialmente un menor nivel de desigualdad han logrado un mayor progreso distributivo (caso de Uruguay y Jamaica) y, viceversa, aquellos con un mayor nivel de desigualdad inicial tendieron a aumentarla.

Por otra parte, como recuerdan los anteriormente citados Londoño y Székey (1998: 207), la teoría económica considera que los principales determinantes del acontecer distributivo de largo plazo son la dotación de recursos y la acumulación de factores.

Pues bien, siguiendo este criterio, si comparamos América Latina con el resto del mundo, constatamos que esa región es (1998: 210):

- *relativamente pobre en capital físico y humano,*
- *relativamente abundante en recursos naturales y*
- *con un alto grado de desigualdad de la tenencia de la tierra y los activos educativos.*

En consecuencia, estos hechos no sólo explicarían la dinámica de los cambios distributivos ocurridos en estas décadas en Latinoamérica, sino que

los cambios en la desigualdad de los países de América Latina deberían guardar relación con los esfuerzos relativos de acumulación de activos de capital físico y humano y con el crecimiento económico (1998: 213).

Desde la perspectiva de quienes defienden las reformas aplicadas en estos años, se considera que se generan *reducciones en la desigualdad* al atraer más inversiones y aumentar la productividad, aunque los grados varían de acuerdo a como se distribuye el capital humano, siendo obviamente menor en aquellos países en que éste está mal distribuido.

De acuerdo a este razonamiento, donde hubo en América Latina una ejecución adecuada de las *reformas estructurales*, éstas contribuyeron a evitar un mayor deterioro de la *desigualdad*. Por lo tanto, si no se hubieran puesto en marcha estas reformas la desigualdad sería hoy mayor. La contribución positiva estuvo en la recuperación del ingreso y la inversión, pero se vio contrarrestada por el débil crecimiento económico y las crecientes disparidades educativas. En consecuencia, como las reformas no han sido suficientes para disminuir significativamente la desigualdad y la pobreza, es necesario mejorar estos ámbitos y llevar adelante otras reformas, como ser

- en los mercados de capital y de trabajo y
- en las instituciones públicas.

4. Los elementos que aporta esta visión para el análisis no dejan de remitirnos a nuevos interrogantes. Sobre todo hay un par de elementos sobre los que conviene reflexionar, por corresponder a la construcción de escenarios que estarían bordeando la economía ficción:

- uno es cuando se señala que, de no haberse realizado las reformas, los resultados serían peores y,
- otro, cuando se le atribuye lo positivo a las reformas y lo negativo a la no aplicación de las mismas o de otras complementarias.

Creemos que no se puede discutir sobre lo que pudo ser y no fue, porque en esa lógica valen preguntas como la siguiente: ¿Y si se hubieran hecho otras reformas los resultados no podrían haber sido mejores? Por su parte, José Antonio Ocampo (1998: 247), quien era en ese momento el ministro de Hacienda y Crédito Público de Colombia y hoy es el secretario ejecutivo de la CEPAL, comentando el artículo de Londoño y Székely, se plantea lo siguiente, que compartimos plenamente:

cuánto de ello es el resultado realmente de las reformas estructurales versus dos factores adicionales que son también fundamentales: la estabilización macroeconómica, que es un hecho notable digamos de los años noventa, y el flujo internacional de capitales, que precisamente facilita la estabilización macroeconómica, no nos engañemos. O sea, es mucho más fácil estabilizar la economía bajo cualquier sistema económico si uno tiene buena abundancia de recursos externos que si tiene una escasez de recursos externos como la tenía América Latina en los años ochenta.

Para nosotros, el dato objetivo que se podría desprender de cualquier análisis, es que las desigualdades y la pobreza existentes están causadas fundamentalmente por factores estructurales que son incompatibles con cualquier *estrategia de desarrollo* que piense en mayores grados de equidad para la población latinoamericana.

5. Por lo dicho, viene bien hacer un balance de la situación de la década de los años 90, aunque sea muy breve y esquemático, pues ello nos permitirá señalar los aspectos positivos y los negativos.

Entre los aspectos positivos en el ámbito económico, destacamos sobre todo (Couriel: 2001):

- el notable descenso de la *inflación* (lo que ilustraría el éxito de las políticas de estabilización) y
- la fuerte *entrada de capitales* (luego que en los años 80 se produjera una considerable transferencia de recursos desde América Latina).

A su vez, en el ámbito político, a pesar de las dificultades económicas y sociales, hay que subrayar

- el mantenimiento de las formas de *democracia política*.

Sin embargo, las insuficiencias, los aspectos negativos y las incertidumbres son sustanciales y abundantes. Entre otros, indicamos los siguientes:

- un *crecimiento económico* moderado (un 3,3 %, superior al 1,2 % de los años 80, pero muy por debajo del 5,5 % del periodo 1950-80).
- un *coeficiente de inversión* inferior al de antes del estallido de la crisis de la deuda externa en 1982.
- una *deuda externa* que ya alcanzó al 31 de diciembre de 2000 los casi 751.000 millones de dólares (y que, en varios países, continúa siendo muy superior a los ingresos generados por las exportaciones, incluso en el total de los servicios a corto plazo, lo que obliga a renovaciones permanentes, con tasas de riesgo país muy altas).
- un fuerte aumento del *desempleo abierto*, que pasó de 6 % a 9 % en la década de los 90, con:
 - i. la continuidad del subempleo,
 - ii. la profundización de la precariedad y
 - iii. el aumento de la informalidad (el 70 % de los nuevos empleos que se generaron ha sido en el sector informal urbano).
- se mantienen muy altos niveles de *pobreza* (superiores al 40 % de las familias), con especiales altos índices entre las poblaciones indígenas y afroamericanas (cuyas poblaciones representan alrededor del 10 % y 30 %, respectivamente, del total de la región).
- se siguen acentuando las *desigualdades sociales* y se mantiene la condición de ser la región con la más regresiva *distribución del ingreso* del mundo.
- se dan nuevas formas de *fragmentación social*, originadas básicamente por los nuevos problemas del empleo, que
 - influyen sobre la desactivación política,
 - originan volatilidad de intereses y
 - dificultan la conformación de sujetos sociales. Esto influye sobre la limitación de la representatividad de los partidos políticos.
 - la sociedad muestra *descontento*, lo que profundiza el descreimiento hacia el sistema político y limita las acciones colectivas.

Finalmente, entre las grandes vulnerabilidades de América Latina mirando el futuro quisiera destacar la situación de la infancia. Como se recoge en un estudio de la CEPAL (Franco, 2000:2) el 52% de los pobres son niños y adolescentes, lo que - más allá del indudable drama humano - agudiza las dificultades para lograr unos recursos humanos adecuados para incorporarse al mercado laboral. Al mismo tiempo la calidad de vida se resiente, además, con el impacto de las drogas, cuyo consumo aumenta, generando mayor inseguridad y violencia. Asimismo, no podemos omitir (aunque no entremos en otras consideraciones) la trascendencia que tiene el llamado narcotráfico

en la trama económica, social y política de la región y sus interconexiones internacionales.

El contexto de la globalización

1. Este proceso que hemos venido describiendo, se inscribe en lo que se denomina coloquialmente como la globalización. Un fenómeno que, no obstante, tiene una buena parte -cuando no una inmensa mayoría- de la inversión, la producción, el empleo y el consumo en el *ámbito nacional, regional y local*. Sin embargo, el *núcleo central de la economía es global*, esto es, actúa como unidad en un ámbito mundializado impulsado:

- por las *nuevas tecnologías* de la información y la comunicación, mediante una estructura en *red flexible* que depende de esas conexiones globales (Castells, 1997:9) y

- por las políticas de *desregulación y liberalización* de los mercados, que tiene en la interdependencia globalizada de los *mercados financieros* su expresión más determinante.

2. Estos hechos obligan a una delimitación conceptual, pues no necesariamente a igual significado. Por su influencia y grado de representatividad es importante recoger la visión del Banco Mundial, para quien la globalización es el fundamental cambio que tiene lugar en la economía mundial. Considera que es la *integración internacional de los mercados de bienes, servicios y capital*, y que tiene como fuerza motriz a los llamados *países en desarrollo* (que incluye a las llamadas economías en transición o ex comunistas).

En este enfoque se subraya la importancia que se le da a las *relaciones comerciales y financieras* en un escenario de políticas de liberalización de los mercados, lo que incrementa la *internacionalización* de las estrategias de producción y distribución de las *empresas*, facilitada por las *transformaciones tecnológicas* que erosionan las barreras que impedían la movilidad de esos factores.

3. Sin embargo, creemos que vale la pena no olvidar que estos fenómenos, en su fase actual de globalización, responden :

- a la reestructuración del sistema económico mundial y

- a que en su propia naturaleza y lógica, como necesidad para su propio desarrollo, está el desbordar los límites del mercado interno (es decir, la expansión exterior del capital, su *internacionalización*).

Esta ampliación del marco de acumulación de capital significa el intentar crear un único mercado mundial (el proceso de *mundialización*), que tiene en la gran empresa *transnacional* a un protagonista principal. En este *núcleo central* es desde donde se toman las *decisiones estratégicas y operativas*, extendiendo la actividad económica mundial:

- de manera *integrada* (por ejemplo, a través de los eslabonamientos productivos) y
- mediante relaciones *intrafirma*.

Del mismo modo, se da una *fuerte concentración de los recursos*, en tanto que estas *redes* de producción de bienes y servicios,

- con tan sólo 200 millones de trabajadores,
- en 53 mil empresas transnacionales y 415 mil empresas auxiliares,
- generan el 30% del producto bruto global y
- dos tercios del comercio mundial (Castells, 2001).

Por lo tanto, sin estar inscritos directamente en esas redes de producción, están

- los casi 3 mil millones de trabajadores restantes
- que generan el 70% del producto y
- un tercio del comercio mundial.

En el caso latinoamericano, las privatizaciones y otros incentivos incrementó la importancia de las filiales de las empresas transnacionales, de modo que su participación en las ventas y las exportaciones aumentaron en estos años de 27% a 39% y de 30% a 45%, respectivamente (CEPAL, 2001:11).

En este proceso es donde adquieren su significado (y sobre manera sus tensiones) los procesos de *integración regional*, que son los nuevos entornos alrededor de los cuáles se articula un nuevo mapa económico, donde se complementaría lo regional y lo mundial.

De lo anterior, se desprendería, evidentemente, que esta mundialización no se basa en relaciones de interdependencia, sino en *interconexiones que son selectivas y excluyentes*, esto es, asimétricas, constituyendo un sistema económico jerarquizado con relaciones polarizadas, de inclusión y exclusión a la vez. Ni todos se globalizan, ni los globalizados lo hacen de igual manera y condición.

Simplemente, con un afán de ilustrar lo que se viene afirmando en un plano más general, podemos enumerar algunas de las grandes tendencias y rasgos que se presentan en la actual economía mundial, como son:

- la nueva organización mundial de la producción y del comercio (las transformaciones estructurales, el comercio intrafirma, la subcontratación, etc.);
- el reordenamiento de los principales mercados;
- el gran dinamismo de la inversión extranjera y la expansión de la movilidad internacional del capital y de los mecanismos de intermediación; etc.; etc.

Por supuesto, nuestra idea es que todo ello está condicionando la estructura interna y la inserción externa de los países latinoamericanos, sobre todo en lo que tiene que ver con las estrategias de integración regional y las perspectivas posibles de desarrollo (sostenible).

Cambios en las relaciones de poder

1. En este proceso de globalización económica, los aspectos *financieros* y *tecnológicos* son en la actualidad más relevantes que los *productivos* y ello marca nuevas relaciones de poder (Couriel, 2001).

Es por ello que, en América Latina, han aumentado su poderío:

- los sectores vinculados con las *actividades financieras* (fundamentalmente los bancos) y con los medios masivos de comunicación,
- como las *tecnocracias* instaladas en los gobiernos y vinculadas al sistema financiero internacional y
- las empresas productivas ligadas a las *empresas transnacionales*.

En cambio, han perdido fuerza:

- los *empresarios* productivos vinculados al *mercado interno*;
- las tradicionales *capas medias* que formaban parte del sector industrial y el Estado;
- los *trabajadores* y los *sindicatos* afectados por los propios problemas de desempleo abierto, subempleo y precariedad; y (dado nuestro entorno)
- los *universitarios*, por su menor incidencia en la generación de ideas.

2. Es en esta medida que la región muestra una crisis del Estado en sus *funciones básicas tradicionales*:

- de integración social,
- de agente de desarrollo y
- de redistribuidor de la riqueza y del ingreso.

El proceso de globalización (con su modernización neoliberal y su ideología antiestatal) plantea la necesidad de contar con Estados que, tras una transformación, sean eficaces para cumplir adecuadamente las funciones centrales que le correspondan hoy. Pero como –creemos– el *mercado* no ha resuelto los problemas centrales de la región (aunque sea indispensable como indicador de resultados para definir la cantidad y calidad de los bienes y servicios), habría que encontrar la posibilidad de conjugar una mejor combinación de la lógica del mercado con la lógica del *Estado*.

El Estado sigue siendo un instrumento necesario para el funcionamiento de las sociedades, entre otras razones fundamentales, porque a él le corresponde asumir la conducción estratégica del proceso de modernización. Son las políticas del Estado las que deberían

- impulsar y redefinir la *estructura productiva* para atender simultáneamente la competitividad y el empleo,
- mejorar la *competitividad sistémica*,
- incorporar los *cambios tecnológicos* y
- formular e implementar los programas de *empleo productivo*.

Pero el Estado es, también, necesario para corregir los efectos negativos
- de la globalización y
- de las acciones del mercado, sobre todo en la *negociación internacional*, pretendiendo mejorar la equidad.

3. Desde una perspectiva política, el Estado es asimismo fundamental para la propia existencia de la democracia, puesto que la democracia se sustenta en el fortalecimiento de las instituciones políticas, y no en su desmantelamiento. Más aún, cuando entre los efectos de la globalización que más se perciben están los políticos, los de representación, que inducen a un ámbito político superior a la del Estado y, por lo tanto, hacia un cambio de escala en los procesos de toma de decisión política y, en consecuencia, también de escala de la democracia.

Esto significa asegurar la democracia política, como un estilo de vida que involucra a toda la sociedad, construyendo y garantizando las dimensiones económica y social, para alcanzar otros niveles de desarrollo y bienestar, que tiendan a ser integrales. Para que, entonces sí, exista correspondencia entre los procesos de modernización económica y los procesos de modernización política y social, puesto que, habitualmente, unos suelen ser más rápidos y los otros muy lentos.

4. Por último, permítaseme, en el año del centenario de Raúl Prebisch, como homenaje a la vigencia de su pensamiento, recordar, en apoyo de nuestro razonamiento, una de sus últimas reflexiones publicadas (1983: 33-34) sobre las relaciones entre los factores económicos y políticos en una realidad como la latinoamericana.

A su juicio, el *mercado* tiene una gran significación económica y política, porque *la supresión del mercado no es compatible con el proceso de democratización*. Sin embargo *no hay que pedir al mercado lo que el mercado no puede dar*, porque hay que tomar en consideración qué estructuras y qué relaciones de poder están detrás del mercado, *pues ellas son las que están trastornándolo*. Son estas disparidades de poder una variable determinante, y las que han hecho que la concepción del libre cambio de las fuerzas del mercado respondan a los intereses de los países que él llama dominantes, y que deja al margen a la periferia de la economía mundial. Por eso, cuando ésta comienza a competir con los centros, *los centros se olvidan de las leyes del mercado*, comprobando *que los centros jamás violan los principios: cuando no les vienen bien los dejan de lado*.

Las disparidades de poder son la causa de que las fuerzas del mercado se hayan falseado y por eso no imponen su regulación en casos como los de la distribución del ingreso, la acumulación de capital, el comercio internacional o el medio ambiente y el movimiento financiero internacional. Como corolario de ello, piensa que hay que renovar las concepciones de la economía

vinculándolas a interpretaciones que incorporen la estructura social y sus mutaciones en la teoría del desarrollo.

Por otra parte, y siempre relacionando variables económicas con otras variables políticas y sociales, Prebisch en un texto anterior (1981:210) comenta lo que llama la *irradiación ideológica de la democracia redistributiva*, que considera positivamente, pero que, sin embargo, *no responde del todo a las exigencias de la realidad periférica*. En ésta, piensa, es necesaria la transformación del sistema, *no sólo para redistribuir, sino sobre todo para acumular*, porque hay que aprovechar el potencial de acumulación del excedente y cambiar la composición del capital que se acumule, como punto de partida de una distribución más dinámica y racional del ingreso, más allá de aplicar medidas inmediatas para mejorar la situación de los estratos de más bajos ingresos.

Por lo tanto, transformación del sistema, pero también transformación institucional del Estado, pues cree

que es posible transformar el sistema para hacer compatible la equidad, el vigor del desarrollo y el avance y consolidación del proceso democrático.

Pero nos recuerda (:213) –y lo reiteramos nosotros ahora- cual fue la secuencia histórica, al afirmar que

el proceso de democratización se abrió paso en los centros cuando se había conseguido una considerable acumulación de capital,

en cambio

la democratización periférica se desenvuelve antes que la acumulación responda a las exigencias dinámicas del desarrollo,

a la vez que tiene un sesgo distributivo y conflictivo.

En conclusión

Es habitual partir del supuesto de la existencia de condicionantes económicos de la democracia. Más específicamente, se tiende a asociar la favorable evolución económica - cuando ella existe - con los procesos de democratización, pero cuando ella no existe o es insuficiente o no se manifiesta en mejores niveles de vida (con menores índices de pobreza, desigualdad y exclusión social), esa relación queda cuestionada y se traslada ese cuestionamiento a las propias bases del modelo económico, cuando no a todo el modelo de desarrollo. El constatar la ineficiencia económica lleva a controvertir la propia capacidad de eficiencia de la democracia.

Los problemas económicos adquieren así, para el ciudadano, todo su significado en la responsabilidad política de los dirigentes, por lo tanto el fracaso en la solución de aquéllos significa cuestionamiento y desconfianza en la política y los políticos, en la representación y el significado que ellos tienen para la democracia. Como resultado, la política, sus organizaciones, sus dirigentes y la forma electoral de manifestar su voluntad los ciudadanos, quedan devaluadas, subvalorizadas y, en otros casos, rechazadas.

De esta manera se olvida que el hecho mismo de la existencia de las libertades individuales y políticas, de la existencia de formas y contenidos democráticos, es un logro político. Y que, identificadas las insuficiencias, será desde este ámbito desde donde se podrá construir las posibles respuestas superadoras que, de alcanzarlas, fortalecerán a la democracia en sus diferentes dimensiones. La democracia necesita un respaldo social y político suficiente, ampliamente participativo. Entonces, el debate deberá orientarse sobre la calidad de la democracia y de la sociedad que se quiere, en tanto que proceso histórico.

En definitiva, consideramos que para que todas las insuficiencias y resultados negativos de la aplicación de las políticas económicas en estos años en América Latina no provoquen efectos no deseados para la estabilidad, seguridad y progreso de la región, nos parece conveniente que las diversas dirigencias asuman sus responsabilidades y que no se dejen arrastrar por el dominio cuasi exclusivo de lo económico y del más puro y duro criterio de verdad del mercado en desmedro de lo político y de sus instituciones, esto es, en desmedro de la democracia y de la participación social, de los ciudadanos como titulares de derechos económicos, sociales y culturales. Seguramente, todo a repensarlo. Pero esas responsabilidades (que son de estructuras y de sujetos) llevan a la necesidad de cambiar muchas cosas, entre otras, unas relaciones de poder tan dispares que, como fue dicho reiteradamente, hacen de estas tierras el lugar del mundo con mayores desigualdades en la distribución del ingreso. Esas responsabilidades son fundamentalmente in-

ternas, desde un escenario con una estrategia de desarrollo desde dentro, lo que no significa olvidar la relevancia de las responsabilidades externas y la interconexión de los fenómenos.

Ante estos desafíos, asumamos nuestras propias responsabilidades.

Bibliografía

Castells, Manuel (1997), “La insidiosa globalización”, *El País*, Madrid, 29 de julio.

Castells, Manuel (2001), “Globalización y antiglobalización”, *El País*, Madrid, 24 de julio.

CEPAL (2000), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2000*, Cepal/NN.UU., Santiago de Chile, diciembre.

CEPAL (2001), *Estructura y desempeño de los sectores productivos*, Notas de la CEPAL, No 15, Cepal/NN.UU., Santiago de Chile, marzo.

Couriel, Alberto (2001), *Una alternativa a la modernización de América Latina en los noventa*. (Inédito).

Déniz, José (1999), “Economía y democracia en el inicio de un nuevo siglo”, en VV.AA., *La recuperación de la memoria histórica: el nuevo modelo de democracia en Iberoamérica y España al cabo del siglo XX*, Cuadernos de Estrategia, N° 102, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, pp.117-142.

Franco, Rolando (2000), *La gran vulnerabilidad de América Latina*, Notas de la CEPAL, N° 12, Cepal/NN.UU., Santiago de Chile, septiembre.

Londoño, Juan Luis y Székely, Miguel (1998), *Sorpresas distributivas después de una década de reformas*, Pensamiento Iberoamericano, Volumen Extraordinario 1998, AECI-CEPAL-BID, Fundación CEDEAL, Madrid, pp.195-242.

Prebisch, Raúl (1981), *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, FCE, México.

Prebisch, Raúl (1983), *Centro y periferia en el origen y la maduración de la crisis*, en Sofía Méndez (selección) (1984), “La crisis internacional y la América Latina”, FCE, México, pp.19-34.