

Globalización y democracia en América Latina

Alberto Couriel

Senador, Cámara de Senadores, Montevideo, Uruguay

El objeto de este trabajo es mostrar que a fines del siglo XX se mantienen en América Latina históricos problemas económico-sociales. Estos derivan, por una parte, de las relaciones internacionales, que en la actualidad se manifiestan en las modalidades que asume la globalización y especialmente en la ideología de la globalización, y, por otra, de problemas internos. Lo internacional exige negociaciones colectivas basadas en nuevas formas de unidad y cooperación entre los países de la región. Para enfrentar los problemas internos son necesarias transformaciones del modelo económico y cambios sociales, políticos e institucionales que permitan la consolidación de la democracia a fin de evolucionar de la democracia política a la democracia económica y social.

A fines del siglo XX América Latina se mantiene como periferia y con las características específicas del subdesarrollo. La menor participación en el comercio mundial, el mantenimiento de la especialización -aunque hay mejoras gracias a los procesos de integración- y la mayor heterogeneidad estructural marcan con nitidez su condición de periferia.

El aumento de la brecha en el producto por habitante entre los países desarrollados y América Latina, las profundas desigualdades en la distribución del ingreso, la agudización de sus problemas de pobreza y marginalidad y la no resolución del problema de la heterogeneidad estructural con el deterioro de sus problemas de empleo, marcan su condición de subdesarrollo.

Las relaciones internacionales tuvieron una influencia significativa en conformar las características básicas de la región. Sin embargo, la heterogeneidad estructural derivó fundamentalmente de las estructuras internas. De éstas, destacan la proporción de la población rural y de los ocupados en la agricultura, sobre todo el peso de los minifundistas; las bases de la estructura económica derivada de la influencia de la industrialización; y las relaciones internas de poder que marcan la existencia, naturaleza y características de representatividad del Estado nacional. Estas estructuras internas diferencian nítidamente a los distintos países de América Latina.

I. La influencia de las relaciones internacionales

Lo internacional tuvo un papel relevante en el funcionamiento de las sociedades latinoamericanas. Si sólo abarcamos el último siglo advertiremos las características siguientes:

a) En la etapa de crecimiento hacia afuera el dinamismo de los países del centro tenía gran incidencia sobre los países de la región, al generar sectores exportadores de enorme influencia sobre la evolución interna. El control nacional o extranjero del sector exportador en sus distintas etapas (de producción primaria, comercialización, industrialización, transporte y colocación en el exterior) se reflejaba claramente en el Estado y en las relaciones de poder. En lo económico, el sector exportador era determinante de la evolución de la balanza de pagos, de los ingresos del Estado, del proceso de acumulación de capital y de la propia distribución del ingreso

b) Entre la crisis de 1929 y la terminación de la segunda guerra mundial, los países que ya habían iniciado procesos de industrialización los pudieron ampliar con cierto grado de autonomía, dada la especial situación internacional.

c) En la etapa de crecimiento hacia adentro que culminó a principios de los años ochenta con el problema de la deuda externa, los factores internos tenían una gravitación significativa sobre la evolución de los países de la región. En el proceso de industrialización influyeron poderosamente las empresas transnacionales, determinantes del estilo de desarrollo de la región, pero ello por efecto más bien de la debilidad de los sectores nacionales, sin capacidad tecnológica ni financiera para liderar grandes proyectos nacionales que atendieran los intereses de la región.

d) En el decenio de 1980, denominada la década perdida, fue determinante el peso de lo internacional en la desfavorable evolución económica de la región. Las negociaciones de la deuda fueron el elemento central en las definiciones de los objetivos y de la política económica de los países deudores, con notoria prioridad al pago de los servicios de la deuda externa. Fue decisiva la relación de fuerzas, con predominio de los acreedores sobre los deudores. La negociación caso por caso, la incapacidad de unidad de los países deudores, la unidad de los bancos y de los países acreedores bajo el liderazgo de Estados Unidos, permitieron que los organismos financieros internacionales fijaran condicionalidades que generaron una muy elevada transferencia neta de recursos desde los países deudores a los acreedores. Ello significó que los países deudores pagaron en exclusividad los costos de la deuda. Estas relaciones de poder fueron elementos vitales en los resultados de la década y de mucho mayor trascendencia que el libre juego del mercado.

e) En el decenio de 1990 la región registró un moderado ritmo de crecimiento, gracias a los descensos en las tasas de interés del mercado financiero internacional y a la elevada entrada de capitales a la región. Sin embargo, el estilo de desarrollo imperante no atiende los problemas sociales de la región, sobre todo los del empleo, la pobreza y la marginalidad social.

1 . La globalización como fenómeno real

Culminando el siglo XX las relaciones internacionales están definidas por el fenómeno de

la globalización, que sin duda tiene enorme trascendencia en la evolución interna de los países de la región. De aquí surgen dos conceptos que interesa recalcar. Por un lado, no debe confundirse el fenómeno de la globalización con la ideología de la globalización. Por otro, los resultados de la globalización son absolutamente insatisfactorios para el mundo subdesarrollado e incluso hay riesgos sistémicos en los mercados financieros internacionales, lo que lleva a la necesidad de gobernar la globalización (UNESCO, 1997).

La globalización es un fenómeno que tiene consecuencias inevitables para todos los países del mundo. Nadie puede marginarse ni tener autonomía con respecto a la globalización. La globalización no es el fenómeno de la transnacionalización. Esta viene desde fines del siglo pasado influyendo sobre la periferia, con muy fuerte presencia en Europa occidental después de la segunda guerra mundial e incorporando en los últimos tiempos los espacios económicos de los Estados Unidos y el sudeste asiático.

Tampoco deriva del comercio internacional, cuya historia tiene varios siglos.

Las nuevas formas de la globalización pasan por los niveles tecnológicos, de las comunicaciones y financieros. Hay una impresionante velocidad de innovación tecnológica que penetra permanentemente en la producción de bienes y servicios. Para los países subdesarrollados es muy importante no quedar ajenos a este fenómeno, ni tener una actitud pasiva. Es imprescindible que el Estado aporte la infraestructura científica y tecnológica necesaria para la elección de tecnologías, para su adaptación y para crear la capacidad propia de generar nuevas tecnologías.

En materia de comunicaciones, la globalización es un hecho, en la medida en que en cualquier parte del mundo se pueden tener imágenes instantáneas de acontecimientos que ocurren en cualquier otra parte. La importancia del fenómeno le otorga un enorme poder a los que manejan los medios de comunicación, especialmente las distintas formas de televisión, ya que les permite influir sobre el sistema de ideas, sobre los valores y las motivaciones de la sociedad, sobre la imagen de figuras públicas o características de determinados gobiernos. Gobernar la globalización de las comunicaciones implica la intervención del Estado para asegurar una competencia real, así como la igualdad de oportunidades, tanto en el plano internacional como nacional, a los puntos de vista de los distintos sectores de la sociedad.

La globalización financiera es el tercer elemento novedoso de fines del siglo XX. Facilitada por la revolución tecnológica en el campo de la informática y los procesos posteriores de liberalización financiera, tiene una ponderación extraordinaria en la evolución de la economía internacional. Ningún país puede mantener tasas de interés por debajo de las vigentes en el mercado financiero internacional, sin sufrir consecuencias indeseadas sobre el movimiento de capitales y su política cambiaría. En la actualidad las transacciones financieras diarias alcanzan a la exorbitante cifra de 1.2 billones de dólares, de los cuales el 90% son operaciones con plazos de una semana. Esto marca el carácter especulativo de los movimientos de capitales, lo que genera riesgos sistémicos del mercado financiero internacional que pueden afectar a cualquier país y a cualquier

moneda. Sin embargo, el peso de los Estados Unidos es muy importante en la globalización financiera. Es el mayor receptor de capitales del mundo desde 1980 y tiene capacidad de encuadrar las políticas económicas de las demás potencias por la influencia que ejercen sobre ellos las políticas monetarias y cambiarias de la Reserva Federal. Los títulos emitidos por el gobierno de los Estados Unidos le dan seguridad al sistema y son proporciones importantes del total de los activos financieros de las grandes potencias. El dólar cumple funciones centrales de seguridad y arbitraje en el campo internacional. Importa señalar que no han ocurrido corridas contra el dólar. La excepción de octubre de 1987 confirma la regla (Tavares y Melin, 1997).

Ha habido diversas propuestas para regular la globalización financiera y controlar los movimientos de capital, en especial los de muy corto plazo. Pero esto tiene mucho que ver con las relaciones de poder en el campo internacional, con quienes son los principales beneficiarios de estas formas de evolución.

Las relaciones de poder han sufrido transformaciones importantes en el decenio de 1990. Con la desaparición de la URSS desapareció también la bipolaridad militar, política e ideológica que predominaba en el mundo internacional desde fines de la segunda guerra mundial.

Al culminar el siglo XX, Estados Unidos ejerce un fuerte predominio en el escenario internacional. No tiene una hegemonía global, como la que tenía en el mundo capitalista al finalizar la segunda guerra mundial, porque hoy le faltan bases de sustentación económica. Tiene una clara hegemonía militar y también de las comunicaciones, en la medida en que más del 80% de las imágenes que se ven en el mundo provienen de ese país. Tiene un gran poderío tecnológico y una extraordinaria fuerza en el ámbito financiero que la ubica como potencia de primer plano.

Gobernar la globalización dependerá de la actitud de Estados Unidos y de la relación de fuerzas en el campo internacional. A América Latina le sería de vital importancia participar en el proceso de decisiones sobre estos temas que tanto repercuten en su funcionamiento. Pero, además, importa no tener una actitud pasiva, sino regular internamente aquellos aspectos donde sea factible para aprovechar los elementos positivos de la globalización y erradicar los que se consideran negativos para la región.

2. La globalización como ideología

En el marco de una agresiva penetración ideológica, especialmente en América Latina, se usa la globalización para justificar acciones derivadas de las relaciones de poder, tanto en el plano internacional como en el plano nacional de cada uno de los países. Sirvan a vía de ejemplo medidas propias del neoliberalismo:

- La apertura comercial no es un fenómeno inevitable de la globalización sino el fruto de los intereses dominantes de los países desarrollados, especialmente de los

Estados Unidos, para colocar sus productos y resolver sus déficit de balanza comercial. Si bien hay una tendencia a la apertura económica, tanto en la Unión Europea como en los Estados Unidos y en el sudeste asiático se han mantenido protecciones y subsidios a los productos agrícolas y mecanismos para arancelarios en el resto de las actividades productivas. Estas medidas, que han afectado a la región latinoamericana, muestran que la apertura comercial no es inevitable. Subsisten los grandes bloques económicos y las intervenciones estatales derivadas de las distintas relaciones de poder.

Esto no significa desconocer la necesidad de mejorar los niveles de competitividad de los países de la región -dada la velocidad de la revolución tecnológica en los últimos tiempos- y la prioridad que debe otorgarse al mundo del conocimiento.

- Las privatizaciones tampoco son consecuencia inevitable de un fenómeno de globalización. Derivan de una fuerte corriente ideológica que facilita el aprovechamiento por parte de las grandes empresas transnacionales de los elevados excedentes financieros internacionales. En la búsqueda de una mejor rentabilidad, penetran en mercados, como el de los servicios públicos de América Latina.
- El debilitamiento del Estado en sus distintas funciones tampoco es consecuencia de la globalización, como lo muestra su mantenimiento y fuerza en el sudeste asiático y en Europa occidental y el propio intervencionismo de las políticas de la Reserva Federal en Estados Unidos. En América Latina es el fruto de la ideología dominante y de la relación de fuerzas entre los que quieren darle el mayor protagonismo al mercado y al sector privado y los que buscan mantener cierta dirección económica y ciertas bases del Estado de bienestar para atender objetivos de equidad, de igualdad y de justicia social.
- El énfasis y la prioridad en la eliminación de los déficit fiscales en la política económica de los países de América Latina tampoco es consecuencia mecánica de la globalización, como lo muestran los resultados deficitarios de los últimos veinte años en la economía de Estados Unidos y en la Unión Europea, sin consecuencias inflacionarias. Es nuevamente el resultado de la relación de fuerzas que marca el predominio de los que buscan el debilitamiento del Estado.

Esta ideología de la globalización, que en el campo económico es conocida como neoliberalismo y que goza de gran aceptación en América Latina, tiene una fuerza extraordinaria. Coincide con la ideología del poder financiero internacional que hoy tiene cierto predominio; se trasmite a través de los medios de comunicación, especialmente la televisión y las poderosas agencias de noticias internacionales; se cumple incorporada a las condiciones exigidas en los préstamos de los organismos financieros internacionales, de una enorme influencia en América Latina y mucho menor predicamento en el resto del mundo; y es apoyada por las tecnocracias de la inmensa mayoría de los gobiernos de los países de la región, sobre todo por los presidentes de los bancos centrales y los ministros de economía, finanzas o hacienda que funcionan como verdaderos superministros.

Esta ideología ha penetrado con empuje en la región, pero sus propuestas no han podido

resolver -e incluso han agudizado- los problemas sociales, como la pobreza, la marginalidad, las desigualdades y la violencia en las zonas urbanas, que afectan la calidad de vida de las grandes mayorías de la población. En este deterioro social se destaca su inoperancia para resolver el problema del empleo, pese al moderado crecimiento económico del decenio de 1990, en sus manifestaciones de desocupación abierta, subempleo, empleo precario e informalidad que actualmente afectan a la mitad de la población latinoamericana.

El crecimiento económico es indispensable para resolver los problemas sociales de la región. Sin embargo no se trata de cualquier crecimiento. Importa analizar los contenidos y la estructura del crecimiento, la estructura productiva que se va formando y el propio estilo de desarrollo para alcanzar el crecimiento con equidad, tan esquivo en la región. No se pueden soslayar las características específicas del subdesarrollo ni las enormes diferencias de estructuras.

No existe demostración teórica ni en la praxis de la política económica mundial que confirme la hipótesis de que el libre juego del mercado tenga capacidad suficiente para resolver los graves problemas sociales que afligen a la región. La magnitud del fenómeno de exclusión, pobreza y marginalidad muestra que está en tela de juicio el modelo económico en su conjunto y que no se puede solucionar por la vía exclusiva de las medidas asistenciales.

El mercado es un instrumento insustituible como indicador de resultados y, en consecuencia, determina la cantidad y calidad de los bienes y servicios. En cambio, no es un óptimo asignador de recursos. El qué producir, el cómo, el dónde, el cuándo, el para quién han estado muy influidos en los actuales países desarrollados por las distintas formas de intervención y regulación del Estado. Sirvan, a vía de ejemplo, la protección a los procesos de industrialización y los subsidios a la producción agrícola.

Cabría la interrogante, ¿por qué los precios internacionales tienen que dar las señales adecuadas para la asignación de recursos y para la conformación de una estructura productiva que atienda los intereses nacionales?

En la compleja realidad actual los mercados no son homogéneos, ni transparentes, ni integrados, ni hay libertad de entrada y salida, ni fluidez de información, ni precios únicos. Tampoco hay libre movilidad de factores y recursos productivos, como se demuestra con claridad meridiana en las rigideces de la movilidad de la mano de obra, sobre todo para el ingreso a los países desarrollados. Los mercados son seamentados y múltiples y están muy influidos en su evolución --errática y fluctuante- por las políticas económicas de los países desarrollados, tales como la protección, los subsidios, las políticas cambiarias y monetarias.

Por todo lo anteriormente expuesto la intervención del Estado es imprescindible, pero debe transformarse para actuar con mayor eficacia que en el pasado.

3. Nuevas formas de cooperación en América Latina y la negociación colectiva internacional

A fines del siglo XX se constata que no hay proyecto mundial que incorpore las necesidades ni los intereses de América Latina. La región depende de sus propias fuerzas, y éstas de su capacidad de alcanzar las más diversas formas de unidad y cooperación. En el pasado no existieron respuestas latinoamericanas conjuntas, sobre todo para enfrentar las políticas de los Estados Unidos, potencia dominante en la reunión. En ello influyen una historia de balcanización, la escasa vinculación económica entre los países de la región, la insuficiente conciencia e identidad regionales que supone la falta de articulación entre los principales actores políticos y sociales. Todo ello ha servido de fundamento a la falta de voluntad política que mostraron los gobiernos de América Latina para establecer acuerdos.

El decenio de 1990 registró avances significativos de cooperación e incluso de acción conjunta entre los gobiernos regionales. La propia existencia del MERCOSUR señala pasos importantes en la unidad de acción y no sólo en la unidad retórica como en el pasado. Las potencialidades políticas de este proceso de integración son excelentes y ya comienzan a marcar un punto de inflexión en las relaciones de América Latina y los Estados Unidos. Las actuales negociaciones sobre el Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) muestran a América Latina, bajo el liderazgo de Brasil, en posiciones y acciones comunes que abren una perspectiva promisoría para la región.

Nuevas formas de unidad y de cooperación son imprescindibles para tener un mayor protagonismo en el escenario internacional. En este mundo de bloques internacionales, la formación de un bloque sudamericano, a partir del MERCOSUR, mejoraría las posibilidades de negociación con el mundo desarrollado.

La unidad para mejorar la relación de fuerzas y negociar en mejores condiciones con los Estados Unidos, con la Unión Europea y con el sudeste asiático, exige propuestas, estrategias y acciones comunes, que abarquen lo militar, lo económico y lo político, América Latina ha perdido poder en el ámbito internacional, no sólo por su menor participación en el comercio mundial, sino también por su incapacidad de presentar propuestas. En los años 60 la región contaba con visiones y pensamientos de largo alcance para enfrentar los desafíos internacionales. Las concepciones de la CEPAL sobre la dependencia y la propia creación de la UNCTAD así lo indican. Las propuestas actuales son menos consistentes que las del pasado, por lo que se vuelve imprescindible avanzar en este campo. Las nuevas formas de relacionamiento y negociación deben prever claramente el mantenimiento de principios básicos como la autodeterminación, la no intervención y la autonomía necesaria, en los límites que impone la globalización -y no la ideología de la globalización para erigir modelos alternativos que se acomoden a las especificidades de la región, a fin de alcanzar un crecimiento con justicia social.

El contenido de la negociación no puede dejar de lado algunos aspectos sustantivos en el plano económico, a saber:

- Una mayor participación de la región en los organismos de decisión, como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y alguna forma de representación en el Grupo de los Ocho.
- Modificar las condiciones que imponen los organismos financieros internacionales para poder aplicar modelos y políticas más adecuados a las necesidades de la región.
- En el campo comercial, moderar las asimetrías existentes entre los países desarrollados y los de la periferia a fin de facilitar las exportaciones de manufacturas desde América Latina y mejorar los términos del intercambio, afectados por la política económica de los países desarrollados.
- En el campo financiero, es necesaria la presencia de la región en instancias donde se discuten los riesgos sistémicos de la globalización financiera a fin de encontrar mecanismos de defensa para enfrentar los desequilibrios financieros que generaron casos como el efecto tequila en 1994 o los acontecimientos del sudeste asiático en 1997. Esto incluye establecer regulaciones sobre los movimientos especulativos de capitales de corto plazo para resolver el problema de la deuda externa, teniendo en cuenta la situación de los países de menor desarrollo y criterios de corresponsabilidad.
- Las negociaciones deben incluir mecanismos tendientes a compatibilizar el proceso de transnacionalización con los objetivos nacionales, para lo que es preciso que los países tengan propuestas sobre estilos de desarrollo y conformación de la estructura productiva.

Las discusiones sobre el Acuerdo Multilateral de Inversiones son un buen ejemplo de la posición de las empresas transnacionales que afectan el poder autónomo de decisión de los distintos países, y en especial de los subdesarrollados, y ponen de relieve la necesidad de encontrar ámbitos de negociación colectiva para atender los intereses de la región.

En las negociaciones con cada bloque para mejorar su capacidad y poder de negociación, América Latina tiene que aprovechar los resquicios derivados de las diferencias dentro de los bloques y entre ellos. Las relaciones de fuerza son fundamentales para las negociaciones, y éstas son en la actualidad muy desventajosas para la región. Sin embargo ellas dependen también del pragmatismo y la creatividad de los países de la región para relacionarse con cada uno de los bloques, e incluso, encontrar nuevas alianzas en las relaciones de Sur con Sur.

II . De la democracia política a la democracia económica y social

Analizados algunos mecanismos para alcanzar mejores logros en las relaciones internacionales, se vuelve indispensable analizar los problemas internos de la región. Cualquier política que no tenga en cuenta la globalización, tendrá dificultades para su ejecución. Sin embargo, la adaptación pasiva a los dictados de la globalización, y en especial a su ideología, condena a la exclusión a la mayoría de la población de nuestros países e impide el desarrollo (UNESCO, 1997).

Los problemas económico-sociales que afronta la región repercuten sobre la seguridad ciudadana, y ambos afectan las posibilidades de consolidación de esa democracia que con tanto esfuerzo han alcanzado los pueblos latinoamericanos. Por ello la tarea central en el futuro inmediato es la consolidación de la democracia, lo que requiere avanzar de la democracia política a la democracia económica y social.

La democracia política se ha instaurado en la gran mayoría de los países de la región y debe considerarse como un fin en sí mismo, como un verdadero estilo de vida, como el mejor régimen de convivencia social. Los principios básicos de la democracia política son el sufragio universal, el pluripartidismo, la existencia de un Estado de derecho, las libertades básicas, la garantía de los derechos humanos y el gobierno de las mayorías y el control y acatamiento de las minorías. Es fundamental mantener estos principios básicos, pero sólo se pueden consolidar si se avanza hacia la democracia económica y social, si se tiende a resolver las grandes desigualdades, la exclusión social, la marginalidad, la violencia, si se avanza hacia el desarrollo de los países de la región. Y ésta es la tarea del futuro (Couriel, 1996).

Avanzar en esta dirección hacia objetivos de igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas para el logro de la plenitud del desarrollo humano exige cambios estructurales de carácter económico, social y político. Los cambios económicos requieren de una conducción económica con nuevos criterios y nuevas prioridades con respecto a las vigentes en la actualidad. Pero no hay cambios de conducción si no se transforma el Estado, lo que a su vez exige cambios sociales y políticos. Los cambios sociales pasan por la necesidad de nuevos actores, con fuerte dinamismo y compenetrados con la necesidad de avanzar hacia modelos alternativos a los vigentes; pasan por alianzas sociales básicas y nuevas formas de participación ciudadana. En el plano político, se vuelve imprescindible mejorar a fondo la representatividad de los partidos políticos y la articulación de éstos con la sociedad civil, así como aumentar su credibilidad, hoy seriamente lesionada.

La presencia de un Estado reformado y modernizado se vuelve fundamental. Es imprescindible para gobernar la globalización y desarrollar una política de inclusión, orientando estratégicamente la actividad económica. No hay cambios económicos si no hay un Estado con capacidad de conducción y una alianza de actores sociales con fuerza para liderar el proceso de transformaciones. Pero ello no es factible si no hay cambios en el campo político que permitan nuevas relaciones de poder.

1. Algunas reflexiones sobre las transformaciones económicas

Las transformaciones económicas necesarias para avanzar hacia la democracia económica y social derivan fundamentalmente de cambios en la conducción económica, de modificaciones en la estrategia económica y de criterios y prioridades diferentes a los vigentes en la actualidad.

De estos cambios se destacan:

a) La necesidad de que lo económico y lo social tengan prioridades similares, y de que, dentro de lo económico, se dé una mayor prioridad a los aspectos productivos. En el modelo vigente en la región, lo financiero tiene prioridad sobre lo productivo y lo social, y ello determina las formas de ejecución de la política económica.

En nuestra concepción, sin descuidar los aspectos financieros, las esferas de lo productivo y lo social son fundamentales. Dos ejemplos son suficientemente demostrativos de prioridades simultáneas. En la conformación de una estructura productiva es indispensable atender tanto a la competitividad como al empleo productivo. Al decir de la CEPAL, la competitividad es un problema sistémico y depende fundamentalmente del conocimiento, de los avances tecnológicos y de la formación de recursos humanos. En esencia no se mejora la competitividad si el sistema educativo no tiene una adecuada prioridad. Para alcanzar el objetivo económico de la competitividad es necesario un instrumento social central, como es el avance en el sistema educativo. Por otro lado, para alcanzar metas sociales en materia de alimentación, salud, educación y vivienda es condición necesaria resolver los problemas del empleo, que dependen a su vez del ritmo de crecimiento económico y especialmente de su contenido. En este caso, los objetivos sociales exigen un instrumento económico central.

Adjudicar una prioridad similar para lo económico y lo social es un cambio significativo con relación a los modelos actuales, en que lo social funciona como apéndice de lo económico. En esta concepción, lo social está en el corazón de la política, sabiendo que si no hay crecimiento es muy difícil resolver lo social y por lo tanto obtener recursos necesarios para la aplicación de las políticas sociales.

b) Para dar prioridades simultáneas al crecimiento económico y a la distribución del ingreso es preciso conformar una determinada estructura productiva. El crecimiento debe acompañarse con cierta estructura productiva para alcanzar simultáneamente mejoras en la distribución del ingreso. El libre juego del mercado no asigna en forma óptima los recursos. Al decir de Prebisch, el mercado no tiene ni horizonte temporal ni horizonte social.

La regulación del Estado con participación directa de los principales actores sociales es central para definir la conformación de la estructura productiva. Los lineamientos estratégicos que se formulen tendrán que tener la necesaria flexibilidad y plasticidad dadas la velocidad y profundidad de los cambios tecnológicos que se están produciendo en la realidad internacional.

La estructura productiva debe asegurar simultáneamente la competitividad y el empleo productivo. Para lograr la competitividad es necesario cierto liderazgo del sector industrial, que permita promover exportaciones manufactureras como demuestran los países desarrollados y las economías emergentes del sudeste asiático. En el modelo imperante la industria manufacturera se desmantela. El liderazgo industrial tendrá que

tener características distintas a las del pasado. No se podrá volver a altas protecciones que afectaron la competitividad. Tendrá que combinarse el crecimiento hacia afuera y hacia adentro. Los procesos de integración pueden ayudar por la vía de la complementariedad productiva a poner en marcha esta nueva industria. Ello requerirá también especialización tecnológica, avances significativos en la educación y fuerte apoyo de la acción estatal.

Resolver los temas del empleo significa atacar la problemática de la heterogeneidad estructural. Dependerá del ritmo de crecimiento económico, condición necesaria e imprescindible, pero también del contenido y estructura de ese crecimiento. En la problemática del empleo, surgen elementos vinculados con la oferta y la demanda de mano de obra. En la oferta, influyen la tasa de crecimiento de la población y los problemas de migración interna del campo a la ciudad que dificultaron y limitaron las mejoras ocupacionales urbanas de los países de la región en la etapa de fuerte crecimiento hacia adentro. También son importantes los niveles educativos para asegurar la calidad de la oferta y su capacidad de adaptación a un cambio tecnológico permanente.

Sin embargo, lo central para resolver los temas del empleo está en la demanda de la fuerza de trabajo, que dependerá del ritmo de crecimiento económico y de su contenido, y, por lo tanto, de la conformación de la estructura productiva. En algunos países los problemas del empleo rural deben resolverse en el propio ámbito rural, para no generar elevadas tasas de crecimiento de población urbana, fruto de las migraciones internas. Esto podrá requerir modificaciones en la propiedad de la tierra, mejorar los tamaños de los minifundios y prestar asistencia técnica, crédito y de organización social a los pequeños productores.

En el medio urbano pueden ser indispensables los estímulos crediticios, fiscales y tecnológicos a los pequeños y medianos productores con capacidad de innovación y de generación de empleo; los estímulos a rubros de mayor generación directa e indirecta de empleo productivo; la modernización del sector informal cuando ello sea tecnológicamente factible y mecanismos de complementariedad de actividades del sector formal y el informal, o de las pequeñas y grandes empresas al estilo de algunos países del sudeste asiático. Los procesos de integración productiva a nivel nacional y de complementariedad productiva a nivel regional pueden también ayudar a mejorar sustantivamente la situación del empleo.

Interesa señalar que los problemas del empleo responden a causas específicas de cada bloque, de cada región e incluso de cada país. El desempleo abierto de la Unión Europea deriva de la falta de dinamismo económico. En cambio en América Latina, por efecto de la heterogeneidad específica de la región, es preciso enfocar el problema del empleo no sólo por el ritmo de crecimiento económico sino también por su contenido. Por ello, salidas como la de la flexibilización laboral no son adecuadas a las características de la región (OIT, 1996).

Los temas de la distribución del ingreso pasan por las exportaciones de manufacturas que atenúen el deterioro de los términos de intercambio, la solución de los problemas del empleo y la heterogeneidad estructural, la mejora de los salarios y su vinculación con las

mejoras de productividad y de cambio tecnológico, y la adecuada prioridad al gasto social. Dada su magnitud, la solución del problema de la pobreza en algunos países de la región exigirá, además de la atención a los problemas del empleo y la educación, una complementación coyuntural con gastos sociales focalizados de carácter asistencias.

Un problema clásico de la distribución del ingreso y la riqueza se vincula con el tema de la propiedad de los medios de producción. Aquí se plantean modificaciones en el ámbito rural y en los casos especiales que así lo requieran. En general, sin embargo, en el medio urbano el criterio es que la transnacionalización y la velocidad de los cambios tecnológicos determinan que el énfasis se coloque en las regulaciones, en las distintas formas de participación y en la propia gestión de las empresas, más que en los cambios en la propiedad misma.

c) Es necesario complementar una dinámica inserción internacional con las necesidades del mercado interno. La inserción en el mercado internacional es extraordinariamente relevante. En la medida en que la competitividad tiene un carácter sistémico, es fundamental la articulación del conocimiento, la tecnología, la formación de recursos humanos y la obtención de nuevos mercados. En algunos países de la región preocupa la existencia de atrasos cambiarios, que afectan coyunturalmente la competitividad de sus rubros de exportación y que dificultan la competencia de sus productos para el mercado interno con los importados. Cuando los países alcanzan cifras de inflación de cuatro dígitos, no hay duda de que una herramienta central es el uso de la política cambiaria con objetivos antiinflacionarios. Esta no se justifica necesariamente en los casos de una inflación de dos dígitos. El tema es cuánto tiempo se puede mantener ese atraso cambiario y cómo se sale de él, minimizando los efectos negativos. Los atrasos cambiarios se vieron facilitados por la fuerte entrada de capitales desde 1991 y por la persecución de objetivos antiinflacionarios con importantes efectos políticos internos, como lo muestran los casos recientes de Argentina y Brasil. También ejercen gran influencia las presiones del capital financiero internacional para bajar la inflación, sin olvidar que los atrasos cambiarios le facilitan a los Estados Unidos mejorar sus déficit de balanza comercial.

Importan también, para una dinámica inserción internacional, los procesos de integración que avanzan en la región, en la medida en que permitan mejorar los niveles de competitividad a través de procesos de complementación productiva, de economías de escala y de avances en las exportaciones de manufacturas, tanto regionales como internacionales.

En la región tampoco debiera descuidarse el mercado interno, especialmente en los países de mayor tamaño. La preocupación por el mercado interno es central, dada su elevada magnitud con respecto al mercado externo, y los requerimientos de integración productiva y de resolución de los problemas del empleo.

d) El desarrollo debe basarse en el esfuerzo propio, con recursos locales, complementados con financiamiento externo, con el mayor poder autónomo de decisión que sea factible a la luz del propio proceso de globalización. Por ello se le da gran

importancia a la presencia de nuevos y dinámicos actores sociales con capacidad para hacer efectivo el proceso de desarrollo. El financiamiento externo debe ser complementario para limitar la vulnerabilidad externa y sus efectos sobre la balanza de pagos. Ello significa aprovechar los elementos positivos de la globalización financiera, regulando la calidad y los plazos de la entrada de capitales. Pero el esfuerzo por incrementar sustantivamente el ahorro interno es vital,

Debe darse prioridad simultánea a la estabilidad con crecimiento económico y a la distribución del ingreso. La búsqueda de crecimiento con equidad tiene una mayor vinculación con los problemas de mediano plazo; además, tiene repercusiones a corto plazo y en el diseño y ejecución de los instrumentos de política económica. Pero en el corto plazo se requieren determinados equilibrios, sin los cuales se dificultan los logros de mediano plazo. Estos pasan por los problemas de balanza de pagos que necesariamente deben ser atendidos y corregidos cuando ello sea necesario y por los problemas de carácter inflacionario. La estabilidad es un requisito importante. El punto clave es analizar si es factible la corrección de los procesos inflacionarios sin afectar el crecimiento y la distribución, es decir, sin afectar los niveles de inversión y de acumulación de capital y repartiendo equitativamente los costos de la estabilización.

El tema central es interpretar adecuadamente la realidad de cada país y las causas de los procesos inflacionarios. No creemos que haya recetas universales para combatir la inflación como lo sostienen los organismos financieros internacionales, que en esta materia han tenido enoñones fracasos. Las causas de la inflación dependen de las características específicas de cada país, tanto políticas como de las actitudes y conductas de los principales actores. A veces juegan la evolución y los cambios de los precios internacionales, la indización de las principales variables económicas y los factores de costo, como la evolución del tipo de cambio, de la tasa de interés, de las tarifas de los servicios públicos y de los salarios. Las expectativas de los empresarios urbanos también pesan sobre el proceso inflacionario al fijar sus márgenes sobre los aumentos de costos. En los productos agropecuarios influyen los precios internacionales, en algunos países, y en ocasiones las evoluciones concretas de la oferta y la demanda en la determinación de los precios internos. Con esta enumeración de aspectos sólo se pretende resaltar la complejidad del fenómeno inflacionario, y señalar cómo en muchas ocasiones no entran elementos de la demanda, ni las expansiones monetarias de los medios de pago derivadas de déficit fiscales. El propio comportamiento de la economía de los Estados Unidos y de la Unión Europea, tanto en la década del 80 como en la del 90, muestran elevados déficit fiscales sobre el producto, que incluso superan las cifras de inflación. Demostraciones similares se dan en diversos países de la región.

La interpretación específica de la realidad inflacionaria de cada país y la no aceptación lisa y llana de que la inflación proviene de factores de demanda derivados de la expansión monetaria y el déficit fiscal puede ayudar a buscar terapias que atiendan la estabilidad, sin afectar el crecimiento y la distribución de ingreso. A vía de ejemplo, ello se puede lograr si las principales causas de la inflación derivan de factores de costos, indización y expectativas, como ocurre en algunos países de la región.

2. Algunas reflexiones sobre las transformaciones sociales y políticas

Para avanzar hacia la consolidación de la democracia económica y social, manteniendo los principios básicos de la democracia política, es preciso introducir cambios sociales que implican modificaciones en las relaciones de poder. De estos cambios se destacan:

a) Las transformaciones del modelo económico imperante debieran modificar a fondo la histórica heterogeneidad estructural, que en las dos últimas décadas se ha profundizado en las zonas urbanas. El desempleo abierto, el subempleo, la precariedad del empleo, el incremento de la informalidad y la tercerización generan nuevos procesos de fragmentación social. Esto dificulta la generalización de intereses y ayuda a la desactivación política, lo que limita la participación en organizaciones sociales y políticas.

La superación de la fragmentación social, en buena medida derivada de las transformaciones económicas, podrá facilitar nuevas formas de participación de la sociedad civil, con distintos mecanismos de organización social.

b) La presencia de nuevos y dinámicos actores sociales es indispensable para la conducción y el liderazgo del proceso de transformaciones. Esto también significa nuevas relaciones de poder, en la medida en que a fines del siglo XX, el modelo económico imperante ha producido modificaciones. De ellas se destacan:

- Vinculados al proceso de globalización, han adquirido mayor fuerza en los países de la región, los integrantes del poder financiero y del poder de las comunicaciones, en especial los propietarios de las distintas formas de televisión.
- Han perdido poder los sectores militares, al terminar la guerra fría. La nueva actitud del gobierno de los Estados Unidos de menor apoyo se refleja en la actitud de los organismos financieros internacionales que presionan por el descenso del gasto militar.
- Han perdido poder los empresarios industriales por la apertura comercial, los prolongados atrasos cambiarios en algunos países de la región, e incluso la falta de estímulos y promoción de sus actividades. Los empresarios vinculados al mercado interno han visto multiplicadas sus dificultades por la permanencia de políticas de ajuste, que afectaron la distribución del ingreso y el dinamismo de la demanda interna. No obstante, algunos sectores industriales, gracias a su vinculación con empresas transnacionales, consiguieron reacomodarse a la nueva situación.
- Las capas medias vinculadas al proceso de industrialización y a las actividades del sector público se han debilitado por la desindustrialización y la menor participación del Estado y del sector público.

En esas capas medias se advierte una pérdida de independencia profesional de los intelectuales, en especial de aquellos que aportaron en el pasado a proyectos sociales y

políticos (Faletto y Baño, 1992). Su debilidad se manifiesta en la dificultad en presentar propuestas frente a los desafíos que surgen de las nuevas situaciones nacionales, regionales e internacionales.

En cambio se han fortalecido sectores tecnocráticos ligados al poder financiero y a los organismos financieros internacionales con mucha gravitación en los equipos económicos de la mayoría de los gobiernos de los países de la región.

- Los sectores obreros se han visto debilitados por la pérdida de puestos de trabajo en el sector industrial y en las actividades estatales, por la precariedad de sus empleos y por los procesos de tercerización que obligan al aislamiento y limitan las acciones colectivas y la participación en organizaciones sociales.

Las transformaciones económicas propuestas privilegian las actividades productivas, lo cual exige empresas potentes en el sector exportador y en las propias actividades industriales, sobre todo nacionales, complementadas por las empresas transnacionales cuando así se requiera. Tendrán también importancia los sectores de capas medias vinculados con la creación de la nueva estructura productiva y de las necesarias consecuencias que surjan del proceso de globalización tecnológica. Los obreros y sindicatos podrán tener nuevas formas de participación en la gestión de las empresas, utilizando su fuerza para asegurar niveles de equidad, y aprovechando su capacidad de creación para alcanzar objetivos nacionales.

En nuestra concepción son imprescindibles procesos de concertación, negociación y acuerdos sociales con participación del Estado y de los principales actores sociales y políticos. Los avances hacia la democracia económica y social requieren también transformaciones en el sistema político. La democracia política necesita parlamentos y partidos políticos más fuertes que los actuales. Los parlamentos se encuentran muy subordinados a los Poderes Ejecutivos, lo que se vincula, entre otras causas, a la propia debilidad de los partidos políticos. Estos ganan elecciones pero no gobiernan. En general, gobierna el Presidente de la República con tecnocracias apoyadas por los organismos financieros internacionales (Couriel, 1996). Para la democracia política es esencial la presencia de partidos políticos revitalizados, con mayor capacidad programática, más vinculados a la sociedad para retomar funciones de representación y con mayor democracia interna. No hay democracia política sin partidos. Estos son los que tienen la capacidad de articular múltiples intereses de la sociedad civil y compatibilizar los intereses corporativos con los intereses generales de la sociedad.

Un requisito indispensable en este proceso de transformación es alcanzar una mayor credibilidad de las actividades políticas, de los políticos y de los propios partidos. Hoy existe un elevado descreimiento, fruto de la ideología dominante que jaquea al Estado y, por lo tanto, la propia función de los políticos para resolver los problemas que afligen a la sociedad. A ello se agregan los problemas de corrupción, el incumplimiento de los programas esgrimidos en las campañas electorales y la influencia de la privatización del financiamiento de los partidos, por los altos costos de la televisión en las campañas electorales.

La transformación del Estado es imprescindible para resolver los problemas económico-sociales de la región y, por lo tanto, para la consolidación de los procesos democráticos. Hoy se advierte una grave crisis del Estado en sus funciones básicas de integración social, de agente de desarrollo y de redistribuidor de la riqueza y el ingreso. Se sufre la politización del Estado, con políticas de clientelismo e insuficiente remuneración, que se encuentra en la base de la exagerada burocratización. Ello influye en cierta ineptitud de los funcionarios y en una mentalidad inapropiada para la función de servidores públicos.

La presencia del Estado es imprescindible para alcanzar equidad e igualdad por las brutales diferencias en el punto de partida; para negociar en mejores condiciones con el mundo desarrollado; para crear nuevas formas de orientación de los procesos productivos con activa participación de los principales actores sociales, dados los límites del mercado en la asignación de recursos. Esto último significa apoyo y promoción selectiva a determinadas actividades productivas, a los requerimientos de los avances tecnológicos y a la conformación de la estructura productiva.

La transformación del Estado no es ajena a las características de su naturaleza, de su representatividad, de las relaciones entre Estado y sociedad, a las propias relaciones de poder. El tema es vasto y complejo y depende de las características específicas de cada país. Hay Estados más eficientes que otros ' Hay empresas estatales más competentes y otras con grandes vicios. Hay Estados que han sufrido un profundo desmantelamiento que les dificulta el cumplimiento eficaz de sus funciones.

Los cambios van a depender de las relaciones de fuerza en cada país. Pero la experiencia nos enseña que no hay Estados ideales y que en consecuencia son imprescindibles modificaciones en el propio aparato estatal.

La transición de la democracia política a la democracia económica y social requiere cambios en el poder político y actores y alianzas sociales portadoras de estos procesos de cambio. Los cambios en el poder político, basados en partidos políticos revitalizados y en acuerdos políticos, influyen en la revitalización de las negociaciones colectivas en el campo internacional, en modificaciones en el sistema educativo, en la democratización de los medios de comunicación, en la transformación del Estado, del modelo económico y de las relaciones de poder.

Los cambios sociales, que impliquen mayor fuerza de la sociedad civil, son necesarios para la democratización del Estado, para la transformación del modelo económico, del sistema educativo y de las relaciones de poder. La transformación del Estado es básica para los cambios en el modelo económico y en el sistema educativo y ayudará a la democratización de los medios de comunicación y a la revitalización de las negociaciones colectivas en el ámbito internacional. Los cambios en las relaciones de poder son determinantes del conjunto de transformaciones para alcanzar el desarrollo y consolidar los procesos democráticos.

Bibliografía

Couriel, Alberto (1996): *Globalización, democracia e izquierda en América Latina*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental

Faletto, Enzo y Rodrigo Baño (1992): "Estructura social y estilo de desarrollo", serie Cuadernos de trabajo, N° 2, Santiago de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.

- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1996): *Panorama laboral 96*, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

Tavares, María Conceição y Luiz Eduardo Melin (1997): "Pós-escrito 1997: a reafirmado da hegemonía norteamericana", *Poder e dinheiro. Uma economia política da globalizaao*, M.C. Tavares y J.L. Fiori (comps.), Petrópolis, Brasil, Editora Vozes.

- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (1997): *Gobernar la globalización La política de la inclusión: el cambio de responsabilidad compartida*, México, D.F.
