

El fracaso de los programas de ajuste estructural en América Latina

Joaquín Arriola Palomares

Hace diez años se produjo una inflexión histórica en América Latina, cuando la suspensión de pagos del gobierno de México desencadenó la crisis de la deuda. Diez años es un período de tiempo suficiente para determinar si la medicina aplicada ha sido suficientemente efectiva en resolver la crisis. Bajo la égida del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, la mayoría de los países se vieron obligados a adoptar políticas de estabilización y Programas de Ajuste Estructural (PAE), y aquellos que se negaron a hacerlo, fueron suficientemente presionados para caer en el caos y en definitiva en programas de ajuste aun más severos como testimonian Perú o Nicaragua.

La mayoría de los países de América Latina se encuentra actualmente implementando programas de ajuste estructural: Venezuela, Argentina, México, Colombia, Uruguay, Perú, Guyana, y la mayoría de los países centroamericanos, tienen sus políticas económicas amarradas a los dictámenes del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Algunos países, como Chile, Costa Rica y Bolivia, han aplicado ya en su práctica integralidad las políticas de ajuste. Tan solo Brasil, Paraguay y Ecuador tienen poco avanzada la puesta en marcha de las políticas de ajuste, lo cual responde bien a resistencias internas más exitosas que en otros países de la región, bien al ensayo de políticas alternativas al ajuste orientado por el FMI y el BM, o a una combinación de ambos factores.

El ajuste estructural: la nueva estrategia del capital

¿Cuales han sido las principales consecuencias de los programas de ajuste estructural? Para interpretar los datos de la situación, hay que entender previamente que significan los PAE.

La crisis estructural de los años 70 y 80 conoce dos etapas bien diferenciadas. En la primera, los componentes de la crisis se van desarrollando sin que los gobiernos ni el capital encuentren las respuestas adecuadas:

—el aumento de los precios de las materias primas —principalmente el petróleo— se pudo dar luego que los gobiernos exportadores del tercer mundo nacionalizaran sus recursos naturales;

—los incrementos salariales logrados por los trabajadores en la mayoría de los países desarrollados elevaron los costes unitarios, reduciendo la tasa de ganancia o rentabilidad del capital;

—el papel regulador del Estado requería ingresos fiscales cada vez más elevados para subvencionar la tasa de ganancia del capital en un contexto de rentabilidad descendente y para sufragar los gastos de la protección social, cuando el desempleo empezaba a aumentar dramáticamente.

Estos mecanismos contribuyeron a acelerar la caída de la tasa de ganancias, y con ello a desacelerar la inversión y desencadenar la crisis de acumulación.

El capital tardó varios años en encontrar la respuesta integral —política y económica, pero también social— para recuperar su hegemonía y recomponer la tasa de ganancia. Al final encontró la respuesta en el monetarismo: los gobiernos conservadores de Reagan y Thatcher realizaron en sus países una masiva redistribución de riqueza desde los pobres hacia los ricos, y de los trabajadores hacia el capital, y esta tendencia económico-política, llamada neoliberalismo, se impuso en todo el mundo capitalista desarrollado, pues la competencia obligada a todos los gobiernos, conservadores o socialdemócratas, a crear las condiciones para un relanzamiento de la acumulación de sus capitales nacionales.

La nueva hegemonía del capital requería encontrar unos chivos expiatorios de la crisis que sacudía a las sociedades desarrolladas. Como culpables oficiales fueron designados por la lógica neoliberal los trabajadores y los países del tercer mundo, especialmente los semi-industrializados y los productores de petróleo. Aquellos, eran responsables de la caída de la rentabilidad de las empresas, pues apoyándose en el poder del sindicato en las empresas y en la situación de virtual

pleno empleo, habrían impuesto al capital unos incrementos salariales que habrían reducido excesivamente la ganancia de los capitalistas, fomentando la desconfianza de éstos en la rentabilidad de las inversiones y provocando por tanto la caída de éstas y el estancamiento. Además, sus demandas excesivas al Estado en materia de gasto público, alentadas por unos políticos populistas, contribuyeron a minar las ganancias del capital por la vía de los impuestos, y en último término, provocaron la crisis fiscal del Estado.

Los países del tercer mundo exportadores de manufacturas se convirtieron en una nueva fuente de competencia para la producción de los países desarrollados, y se convirtieron en el principal argumento para justificar la caída de la producción en diversas ramas en los países ricos: siderurgia, construcción naval, automóvil y textil, donde los trabajadores veían desaparecer sus puestos de trabajo en un proceso de racionalización del capital que se justificaba con las referencias a la competencia de los "nuevos países industrializados". Los exportadores de petróleo, especialmente los países árabes, funcionaron durante varios años como chivos expiatorios para los males de las economías desarrolladas, desviando la atención de las contradicciones internas del propio sistema.

El ataque contra los trabajadores, su fuerza organizada en las empresas y en la sociedad y su participación en la renta nacional, más o menos adornado, forma parte del dogma neoliberal, se encuentra en la base de las políticas de flexibilización y desregulación del mercado de trabajo en todos los países desarrollados, para debilitar la capacidad de los trabajadores de negociar su tasa de explotación, lo cual en algunos casos adopta la forma de ataques directos al sindicalismo como en la Inglaterra de Margaret Thatcher, y en el freno a la expansión de las políticas de gasto público. Asimismo, casi todos los países desarrollados aplicaron contrarreformas fiscales, orientadas a reducir la presión fiscal sobre las ganancias del capital. El ataque al Estado sirvió además para transferir al mercado determinadas áreas que socialmente se consideraba eran bienes y servicios que debía suministrar el Estado: en algunos casos, se trató de la introducción de la flexibilidad en los servicios públicos; por ejemplo con la privatización de determinados servicios, de bienestar social, recogidas de basura y otros. En otros casos, se trataba de aportar nuevos espacios para la valorización del capital, en unas áreas con grandes perspectivas de expansión, como las comunicaciones, la energía o diversos servicios comunitarios, incluidos los servicios de salud y educativos.

El ajuste en América Latina: la privatización

Cuando este discurso se traslada a América Latina, se encuentra con unas realidades en las cuales los trabajadores asalariados urbanos representan un papel menos relevante en el proceso de acumulación que en los países desarrollados. Esto explica que los programas de ajuste estructural en Latinoamérica pongan gran parte del acento en la situación del sector público: déficit fiscal y privatización son los dos grandes objetivos, respectivamente, de las políticas de estabilización y de los programas de ajuste.

El ataque al Estado que se ha producido en América latina durante el último quinquenio ha dejado unas secuelas que tardarán al menos dos generaciones en ser borradas, si es que se aplican de inmediato unas políticas diferentes, cosa que no está todavía en la agenda.

Los PAE son la aplicación a América Latina de las políticas monetaristas dominantes en la década de los 80 en casi todo el mundo capitalista, con sus particularidades: el Estado cumplía en las décadas anteriores un papel fundamental tanto desde el punto de vista del consumo como de la inversión: con su actividad, suplía de alguna manera las deficiencias del proceso de acumulación, es decir, la debilidad del sector capitalista nacional en casi todos los países de la región. Las privatizaciones han jugado fundamentalmente en beneficio del capital transnacional, que se está quedando con la mejor parte de los activos empresariales nacionales. En consecuencia, la dependencia de América latina —ese término tan denostado como real, sigue siendo el que mejor define la situación estructural del continente— se renueva y profundiza por patida doble: el creciente control transnacional de los procesos de acumulación nacionales en Latinoamérica, se complementa con unos Estados debilitados a tal punto que ni siquiera pueden cumplir las funciones regulatorias mínimas en materia de aportación de infraestructuras y reducción del coste de reproducción de la fuerza de trabajo (salud y educación fundamentalmente).

Se comprende así la fragilidad de los procesos democratizadores que recorren América Latina: son democracias sin Estado, donde otros agentes (Ejércitos, US AID, FMI, Banco Mundial y BID) se encargan de planificar las actividades del sector público, lo que supuestamente correspondería a los designados por votación popular. Los electos son rehenes, cuando no verdaderos cómplices, de quienes diseñan el pillaje generalizado al patrimonio público de los países de América Latina.

Los PAE han tenido un relativo éxito en estabilizar los desequilibrios financieros más importantes, con excepción de la deuda externa: el défi-

cit fiscal de los gobiernos centrales de América Latina varió de un -9.2% del PIB en 1983 hasta un saldo positivo en 1990 y 1991 y de 0,2% y 1,2% respectivamente; los precios ponderados pasaron de una variación anual del 109% en 1983 a un 36% en 1992 (Perspectivas de la Economía Mundial, mayo 1991, FMI).

Cuadro 1
América Latina: producto interno bruto por tipo de gasto
(miles de millones de dólares de 1988)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Consumo	591.6	588.9	582.1	599.7	613.1	632.6	639.9	639	649.8	651
Invers.	220.3	190.5	143.5	150.1	158.3	170.7	179.6	180.3	169.2	163.2
Exportaciones	90.3	91.3	97.8	105.2	109	108.4	117.1	126.2	133.5	141
Importaciones	134.7	111.3	84.4	88.6	87.7	93	97.1	104.8	107.2	111.2
C+I+X	902.2	870.7	823.4	855	880.4	911.7	936.6	945.5	952.5	955.2
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Consumo %	65.6	67.6	70.7	70.1	69.6	69.4	68.3	67.6	68.2	68.2
Inversión %	24.4	21.9	17.4	17.6	18.0	18.7	19.2	19.1	17.8	17.1
Exportaciones %	10.0	10.5	11.9	12.3	12.4	11.9	12.5	13.3	14.0	14.8
Importaciones %	14.9	12.8	10.3	10.4	10.0	10.2	10.4	11.1	11.3	11.6

Fuente: BID: Informe 1991.

Como contrapartida, las políticas de ajuste están dejando unas secuelas de deterioro estructural que tardarán varias décadas en ser superadas: el consumo, que creció a una tasa anual de 5.4% entre 1960 y 1970, aumentó al 6% anual en la década siguiente, fruto en gran medida de los préstamos internacionales, para caer al 1,1% entre 1981 y 1990, cuando se desencadenó la crisis de la deuda y el drenaje de fondos hacia los países desarrollados. Tan sólo las exportaciones continuaron creciendo a un ritmo del 5% anual (4,7% en los '70 y 5,8% en los '60), generando un aumento de divisas que en vez de dedicarse a renovar el

capital y el proceso de acumulación, se destinó al pago de la deuda externa. El esfuerzo externo de América Latina se entenderá mejor si se considera que la relación real de intercambio tuvo una variación anual promedio del —3% entre 1983 y 1992, es decir, que cada año tenía que exportar en promedio un 3% más, solo para tener los mismos ingresos en divisas. Las importaciones disminuyeron en la década pasada a una tasa anual del —1,1% (frente a un aumento del 8,2% en los '70 y 5,8% en los 60), y la inversión, que crecía en las décadas anteriores a una tasa del 7,4% anual, descendió entre 1981 y 1990 a un ritmo del —3,2% al año.

Cuadro 2
América Latina: formación bruta de capital fijo
a precios constantes (millones de dólares de 1980)

	FBCF	FBCF construcción	FBCF máquina	variación anual FBCF	variación anual FBCF máquina
1970	76412.9	48279.0	28133.9	48.6	44.2
1971	82450.4	51581.9	30868.5	52.4	48.5
1972	89700.4	55632.8	34067.6	57.0	53.5
1973	100481.9	60756.1	39725.8	63.9	62.4
1974	110120.7	65276.4	44844.3	70.0	70.5
1975	119117.4	69329.6	49787.8	75.7	78.2
1976	127038.1	75801.6	51236.5	80.8	80.5
1977	132824.9	80189.7	52635.2	84.5	82.7
1978	138933.4	85073.6	53859.8	88.3	84.6
1979	145616.4	88132.7	57483.7	92.6	90.3
1980	157266.4	93638.0	63628.4	100.0	100.0
1981	156240.4	94170.9	62069.5	99.3	97.5
1982	136959.7	87825.0	49134.7	87.1	77.2
1983	110180.2	74129.2	36051.0	70.1	56.7
1984	109520.4	71588.6	37931.8	69.6	59.6
1985	115683.1	74631.5	41051.6	73.6	64.5
1986	124810.0	79738.1	45071.9	79.4	70.8
1987	127989.8	82391.1	45598.7	81.4	71.7
1988	126920.9	79648.3	47272.6	80.7	74.3

Fuente: Cuadernos estadísticos de la CEPAL núm. 15, 1991.

Objetivo de la privatización

Durante la década de los '80, América Latina sufrió por partida triple la dependencia respecto al capital transnacional: el servicio de la deuda se convirtió en una pesada losa que, cuanto más se pagaba, más pesaba; en 1983 la deuda total era de 344,5 mil millones de dólares, y en 1992 de 398,4 mil millones de dólares; en estos mismos años América Latina pagó 531,5 mil millones de dólares en concepto de servicio de la deuda externa, cuatro quintas partes en concepto de intereses.

—Al mismo tiempo, los pagos netos por remisión de ganancias de inversiones extranjeras representaron en los mismos diez años 344,2 mil millones de dólares.

—Las nuevas inversiones extranjeras están orientadas en su mayor parte a la adquisición de los activos públicos en proceso de privatización en todo el subcontinente, con la excepción de las inversiones en actividades de maquila o ensamblaje, cuyos efectos externos en materia de aprendizaje tecnológico y demanda interna es mínima.

Cuadro 3
América Latina: transacciones por cuenta corriente
(miles de millones de dólares corrientes)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Balanza Comercial (fob)	29,3	37,7	33,1	16,5	19,1	23,1	29,2	26,5	21,8	20,6
Servicio de la deuda	50,4	55,1	51,6	43,2	49,0	64,8	50,1	48,1	55,4	57,8
Pago de intereses	40,5	44,3	41,5	36,9	34,1	37,4	40,9	40,4	35,9	35,2
Renta de inversiones	-30,3	-31,6	-31,8	-31,1	-32,6	-35,8	-39,8	-39,3	-36,3	-35,6

Fuente: elaboración propia a partir de: Perspectivas de la Economía Mundial mayo 1991, FMI (varios cuadros).

1985 es la fecha del inicio general de la privatización latinoamericana, aunque antes se conocieron en algunos países experiencia que adelantaban la gran ola privatizadora de la segunda mitad de la década pasada: Chile (1976), Venezuela (1981), México (1983) y Jamaica (1985).

Pocos gobiernos declaran tan abiertamente como el de El Salvador

(solo encontramos un discurso semejante en Chile durante la dictadura militar) que su objetivo es "reducir el tamaño del gobierno" para lo cual plantea como medida "realizar como mínimo cuatro privatizaciones de gran relevancia económica" para 1991 (GAES, Informe Anual 1990, matriz de lineamientos de política económica, pp. 207-208). Curiosamente, la privatización aparecía entre los objetivos del programa monetario y financiero del BCR para 1992 como una acción que deberá contribuir a la reducción del déficit fiscal y al aumento del ahorro corriente (medidas Nos. 9 ("impulsar las medidas para reducir el tamaño del sector público") y 10 ("acelerar la privatización de las empresas públicas seleccionadas"). También hay pocos países en los que las actividades productivas en manos del Estado son tan escasas como en El Salvador. Por tanto, la ola privatizadora tiene en El Salvador un carácter más ideológico, más político, menos racional, menos modernizante, menos constreñido por las presiones del FMI/BM/deuda externa, que en la mayoría de los países de América Latina.

La política fiscal en el contexto del PAE en El Salvador

Uno de los componentes esenciales de las políticas de ajuste estructural de la reforma fiscal.

La reforma fiscal no se puede interpretar tomando cada impuesto de forma aislada, ni siquiera analizando todo el sistema impositivo como un conjunto cerrado, pues la reforma de los INGRESOS está íntimamente conectada con la reforma del GASTO: son parte del mismo paquete, cuya lógica sólo se puede entender viendo ambas caras de la reforma.

El tratamiento de la cuestión fiscal en los países desarrollados no es ajena a estos cambios sociales y políticos. Entre los años 1975 y 1981, la concepción dominante entre los economistas va a modificarse profundamente. Antes de esa fecha, en un período de crecimiento más o menos estable, el aumento del gasto público, dedicado a crear infraestructuras y gasto social, se veía como positivo, favorecedor de las condiciones de valorización del capital privado. A partir de 1975, el crecimiento se reduce, y el Estado se dedica cada vez más a gastos improductivos: pago de pensiones y subsidios a los desempleados y a actividades productivas como las comunicaciones, que se vuelven un objetivo tentador para el capital privado, necesitado de nuevos espacios de valorización ante la crisis de muchas actividades tradicionales (siderurgia, construcción naval, automóvil, etc.).

Esta nueva situación significará un cambio en la lógica fiscal: los impuestos directos, que antes se veían como favorecedores de la redis-

tribución de la riqueza, ceden terreno, y ahora se consideran desalentadores para la inversión y el crecimiento. Los impuestos indirectos, sobre todo los impuestos al consumo, se verán ahora más positivamente, porque se considera que inciden menos negativamente sobre el ahorro y la inversión.

En América Latina, los agentes internacionales tienen un papel preponderante tanto en la orientación como en la implementación de los PAE: los organismos multilaterales de financiación (especialmente FMI, Banco Mundial y BID) se convierten en diseñadores de la política económica en sustitución de los gobiernos, y las multinacionales —públicas y privadas— presionan por la privatización del patrimonio social y empresarial de los Estados.

Estas presiones se hacen sentir también en materia fiscal. En este caso, las recomendaciones del Banco Mundial van orientadas a incrementar la recaudación fiscal, cuyo bajo nivel es factor de ineficiencia en la gestión gubernamental. El IVA es el impuesto ideal para la lógica del ajuste: impuesto al consumo, que no pagan las empresas sino los ciudadanos consumidores, y cuya recaudación facilita el control fiscal de las actividades económicas (el Estado neoliberalizado es mucho más controlador que el anterior).

La reforma fiscal que se está llevando a cabo en El Salvador es la aplicación directa, sin adaptación a las condiciones reales del país, de la política fiscal neoliberal. Los problemas fiscales del país derivan de una ESCASA carga tributaria, una elevada evasión, un excesivo peso de los impuestos indirectos, y el reducido número de contribuyentes potenciales directos. Para estos problemas, no hay análisis ni respuestas, ni teóricas ni prácticas, en los documentos del gobierno, de ARENA o de la AID.

El IVA es generalmente un impuesto que se aplica para pasar de una estructura impositiva centrada en la renta a una centrada fundamentalmente en el consumo. Pero el impuesto que viene a sustituir —el Timbre— ya era un impuesto al consumo. Como el consumo constituye una base fiscal más reducida que la renta, es evidente que los actuales gobernantes del país no están pensando en resolver los problemas reales de la estructura tributaria salvadoreña. La óptica de clase con la que se está realizando la reforma fiscal responde a los intereses de los sectores dominantes del gran capital. Además de la implantación del IVA, el gobierno ha realizado otras medidas de gran importancia: se han reducido a menos de la mitad las tasas impositivas en el impuesto de la renta, especialmente las de las personas con elevados ingresos. A las personas jurídicas (impuesto de sociedades), se ha reducido la tasa

para aquellas empresas de más de 900.000 colones, y se ha elevado la tasa a las empresas con una cifra de negocios inferior a esa cantidad. Es decir, se han reducido las tasas de 330 grandes empresas, y a cambio se le han incrementado a 9000 medianas y pequeñas empresas. Además, el GOES cedió a las presiones del gran capital, y no aprobó la inclusión en el código penal del delito fiscal.

La lectura más inmediata que se deduce de esto es que el GOES espera incrementar la recaudación fiscal a través del IVA a partir de la fiscalización de las medianas y grandes empresas, pero que este mayor control no significará una mayor recaudación del impuesto a la renta de las personas físicas y jurídicas aplicado a las grandes fortunas, pues el mayor control se compensa con la enorme reducción de las tasas. Aun así, se facilita siempre la evasión al no existir el delito fiscal. Lo único que se le va a pedir a las empresas, por tanto, es que recauden el IVA —que no pagan ellas, sino los consumidores.

Las presiones inflacionistas

La reforma fiscal contribuirá a incrementar los ingresos fiscales del Estado, pero siempre en una medida insuficiente para lo requerido por una política de desarrollo efectivo. La estructura fiscal, que responde a un diseño coherentemente capitalista de la política fiscal, no va a reducir en absoluto la incoherencia económica y social. Cuando solamente el 40% de la riqueza nacional corresponde a los trabajadores asalariados, frente a un 60% de rentas no salariales (30% de utilidades), la estructura fiscal, si descansa sobre el consumo, restringe la base fiscal a poco más de la mitad de la riqueza nacional, quedando casi el 50% del PIB fuera del alcance del fisco (pues las rentas que se transforman en consumo son las salariales, y las no salariales en gran medida se ahorran, se invierten o se consumen en el exterior).

El incremento de los precios experimentado en los últimos meses del año es principalmente consecuencia de los empresarios distribuidores, que lograron una ganancia especulativa incrementando los precios, cuando teóricamente el impacto marginal del IVA sobre los costes iba a ser mínimo, cuando no negativo. La decisión del BCR de retirar liquidez del sistema es una medida propia de la ortodoxia neoliberal para reducir el incremento de los precios, pero el coste que lleva aparejado en términos de fomentar la recesión será mucho mayor que el beneficio de contención de los incrementos de precios, pues el origen de la aceleración de la inflación no se encuentra en un exceso de liquidez, sino en el elevado grado de colusión presente en los mercados de bienes y servi-

cios, en el control oligopólico de los precios por parte de los oferentes.

La reforma fiscal ha sido por tanto un rotundo FRACASO, al reducir los ingresos por impuestos directos y por los impuestos sobre el comercio exterior, al seguir facilitando un elevadísimo fraude fiscal, y al haber implantado un impuesto que, al no haber actuado previamente sobre las estructuras distributivas, ha contribuido a borrar el único logro en materia de búsqueda de equilibrios que había logrado hasta ahora el programa neoliberal, que era el control de la inflación. Cuando el ciclo de las políticas neoliberales se está cerrando en todo el mundo (tanto el gobierno conservador británico, como el nuevo presidente de los EE.UU., como la agencia oficial de cooperación japoneses... es a muy diversos niveles institucionales que se propone de nuevo políticas de incremento del gasto público y políticas sectoriales de fomento), en El Salvador, la irresponsable contrarreforma fiscal obliga a diseñar un presupuesto para el año '93 con profundas características contractivas, lo cual dificulta la transición desde una situación de guerra a una situación de acumulación acelerada y mejora del bienestar social.

El fracaso del neoliberalismo en América Latina

Los PAE han provocado un verdadero descalabro económico y social en América Latina. Uno de los indicadores económicos más relevantes, la tasa de inversión, muestra que la inversión se sitúa en unos niveles muy por debajo del mínimo requerido para una acumulación sostenida, y en países como El Salvador, ni siquiera alcanza los niveles requeridos para hacer frente a la reposición del capital y a la obsolescencia por cambio tecnológico, y con los programas de ajuste no ha mejorado en absoluto, sino que incluso se ha deteriorado aún más. El PAE ha sido incapaz de modificar esta tendencia histórico-estructural a la subinversión, situación determinante en el ritmo y la calidad de la acumulación.

Las causas de este fracaso son de diversa índole: por una parte, no hay que desconsiderar el hecho de que el Banco Mundial no estaba preparado técnica ni políticamente para asumir la tarea de diseñar y promover la aplicación de verdaderos PAE, cuya aplicación en América Latina está casi sin excepción subordinada a los planes de estabilización del FMI.

Por otro lado, su implementación respondió más a razones políticas de dentro y fuera de los países (especialmente la necesidad de mantener la solvencia del sistema financiero internacional y abrir nuevos espacios a la valorización del capital multinacional) que a una verdadera estrategia de desarrollo capitalista.

Cuadro 4
Formación bruta de capital fijo en El Salvador 1970-1991

AÑO	FBCF/PIB	lpriv/PIB	lpub/PIB	lpriv/lpub
1970	10.7	8.4	2.3	78.5
1971	11.2	8.3	2.9	74.1
1972	14.1	10.1	4	71.6
1973	12.4	8.8	3.6	71.0
1974	14.2	9.5	4.7	66.9
1975	23	15	8	65.2
1976	20.1	13.9	6.2	69.2
1977	21.2	13.9	5.8	65.6
1978	21.4	15.6	6.1	72.9
1979	17.6	11.5	4.6	65.3
1980	13.5	6.4	7.1	47.4
1981	13.5	6.2	7.3	45.9
1982	12.6	6.5	6.1	51.6
1983	11.6	7	4.6	60.3
1984	11.5	7.6	3.9	66.1
1985	12	8.7	3.3	72.5
1986	13.1	10.6	2.5	80.9
1987	13.6	10.7	2.9	78.7
1988	12.5	9.5	3	76.0
1989	12.9	10	2.9	77.5
1990	11.8	9.5	2.3	80.5
1991	13.8	10.9	2.9	79.1

Fuente: International Finance Corporation, Banco Mundial 1991.

En consecuencia, los PAE se han visto reducidos a la apertura externa y a la privatización. Las consecuencias principales son la desestabilización de los sistemas nacionales de precios relativos (que ya estaban en crisis por la carga de la deuda) y la subordinación de la asignación de recursos a un sistema de precios sobredeterminado por los precios mundiales, que corresponden a las condiciones productivas, distributivas y tecnológicas de los países dominantes. Pero el efecto más negativo ha venido desde la reducción ideológica y financiera del papel del Estado. Los programas de ajuste estructural implementados en los países de la OCDE requirieron una mayor y no una menor participación del Estado en la economía. Si bien se abrieron diversos espacios económicos nuevos al capital, hasta entonces patrimonio de la actividad estatal (industrias de la información y la comunicación, salud e infraestructuras), y se redujo la participación directa del Estado en la producción de mercancías, ello no significó una reducción de la actividad estatal —que por el contrario representó una parte creciente del gasto en casi todos los países de la OCDE durante los años '80. Ello es así porque, además del mantenimiento de los sistemas de protección social, el ajuste estructural implicaba nuevas inversiones en formación y capacitación de la fuerza de trabajo, investigación y desarrollo tecnológico a largo plazo, nuevas formas de financiamiento de la industria (reconversión industrial), la reforma del sistema financiero (diferente a su privatización) y la reforma de la Administración (diferente a la reducción del Estado o del "gobierno"). Todo lo cual exigió y exige una enorme cantidad de recursos públicos. Si bien es cierto que en los países de la OCDE se recurrió a la privatización parcial o total de diversas actividades como medida para mejorar la competencia, trasladar el mismo planteamiento a América Latina se ha demostrado una forma muy dañina de dependencia intelectual: en América Latina —y mucho más en Centroamérica— el Estado no ocupa el espacio del mercado, sencillamente porque el mercado no está desarrollado o existe de forma limitada y polarizada (mercado trunco, por usar una expresión cepalina) ya que la mayoría de la población carece de los ingresos necesarios para constituirse en demanda solvente. La reducción del Estado solo ha contribuido a profundizar la recesión económica y la pobreza social, paralelamente al mejoramiento de la tasa de ganancia de las multinacionales y el gran capital, que acceden a ocupar los espacios productivos cedidos por el sector público. Sin que esta mayor internacionalización y centralización del capital signifiquen en modo alguno un desarrollo de los mercados nacionales.

En busca de alternativas

La hegemonía del neoliberalismo es casi total en América Latina y el

Caribe. Los espacios para diseñar una estrategia alternativa son escasos, tanto en el mundo político como académico. La CEPAL elaboró recientemente una propuesta alternativa: "Ajuste con equidad", que sin embargo, no reúne los requisitos para constituirse en un programa alternativo. Sus debilidades principales radican en no entender todavía las mutaciones que están sufriendo los países del área, tanto en la forma del proceso de acumulación como en las características y expectativas de los agentes presentes.

El retroceso del Estado es una realidad general en América Latina, especialmente en materia de protección social e inversión pública. Sin embargo, el Estado renueva sus funciones de legitimación, con los procesos democráticos, que se presentan como un marco más adecuado para implementar las políticas de ajuste con el consenso de una nueva fracción de clase dominante, las capas medias articuladas al capital transnacional, a las actividades comerciales y a las actividades del Estado. Una parte importante de la intelectualidad crítica latinoamericana de los años setenta se encuentra integrada de este modo a los circuitos internacionales (salarios indexados en dólares a resguardo de las devaluaciones, viajes aéreos y condiciones de vida poco afectadas por las políticas de ajuste, sea como asesores gubernamentales, funcionarios de agencia multilaterales, consultores independientes o articulados a las redes de ONG's-).

Al mismo tiempo, las prácticas tradicionales de la izquierda, insurreccionales y de lucha armada por un lado, y las reivindicativas urbanas por otro, han agotado su eficacia en el nuevo contexto. La lucha armada se agotó ante unas fuerzas armadas que en las dos décadas pasadas se han transformado en muchos países en uno de los sectores más dinámicos y modernos: su eficacia se ha visto incrementada en la lucha contra las insurgencias de diverso tipo, además de extender sus actividades al campo económico. En Guatemala especialmente, pero también en Bolivia, Argentina o Brasil, la fuerza armada juega un rol preponderante en diversos ámbitos de la economía: sector financiero, industria militar y aeronáutica, comercialización e incluso en actividades de contrabando, relativamente importantes en países económicamente deprimidos. Por otro lado, la transición de los regímenes militares de los '70 a las democracias poco participativas de los '80 ha mantenido a los ejércitos en un papel político activo —se habla de "democracias vigiladas", en el sentido de que las posibilidades de la transformación social por la vía de las elecciones populares encuentra su límite inicial allí donde lo establece la Fuerza Armada.

Al mismo tiempo, la década de los '80 ha conocido una importante

transformación en la estructura de las sociedades latinoamericanas. Asistimos a la emergencia de nuevos actores sociales y políticos, por lo general como consecuencia no planificada de los PAE. La población urbana, el 57,2% del total en 1970, pasó a ser el 64,9% en 1980, y es hoy del 72%. Este enorme incremento cuantitativo ha transformado el tipo de problemas que afecta a los países del subcontinente, en una dimensión que aun no ha sido suficientemente aprehendida en los países desarrollados, ni por los políticos latinoamericanos: la contaminación ambiental de las grandes urbes, el desarrollo de las enfermedades derivadas de la polución, se combinan con la deforestación acelerada para plantear el problema ecológico con una nueva centralidad política y social. A su vez, las políticas de ajuste han modificado profundamente el mapa social: el incremento de las actividades informales en las ciudades se ha visto acompañado del deterioro de las condiciones de trabajo y del peso numérico y social de la clase obrera y los trabajadores asalariados en general; el aumento de las zonas marginales y el establecimiento en estas de redes de sobrevivencia de uno u otro tipo (por ejemplo la experiencia de Villa El Salvador en Lima, las ollas populares en Santiago de Chile: aquella un intento de inserción productiva y desarrollo social, ésta una articulación de la solidaridad en busca de la subsistencia) ha transformado a "los marginales" en un sujeto político y económico con voz propia ("Nueva Economía Popular", en expresión de Aquiles Montoya), aunque todavía no suficientemente articulado a las prácticas políticas institucionales. La experiencia de Brasil, donde se combinan las políticas sociales de la Iglesia Católica y los esfuerzos organizativos del partido de los Trabajadores y de la Central Unica de Trabajadores es un caso de análisis y reflexión para toda la izquierda latinoamericana. El retroceso de la presencia reguladora del Estado se ha visto acompañada de un peso creciente de las Organizaciones No Gubernamentales, que a través de su articulación internacional, ha introducido con renovada fuerza problemáticas tradicionalmente marginadas, como la defensa de los derechos de los niños, o la lucha feminista.

Nuevos actores sociales, nuevas problemáticas políticas y sociales, que se combinan con una nueva economía: la informalidad urbana ha pasado de constituir una forma de sobrevivencia a articular redes productivas y distributivas que escapan a la lógica de los precios impuesta por el monetarismo, rescatando áreas productivas enteras o parcialmente al proceso acelerado de centralización del capital que se vive en todas partes. En el agro es especialmente visible esta situación: en Guatemala, las denominadas exportaciones agrícolas no tradicionales se basan en la producción de los indígenas, que son quienes controlan los nuevos cultivos (melones, ajonjolí, verduras etc). De este modo, la bús-

queda de formas de supervivencia por parte de los campesinos pobres les ha llevado a ubicarse en producciones con un alto potencial de acumulación. En esta situación los objetivos inmediatos de la lucha se modifican: ya no se centra en la reivindicación salarial de los campesinos sin tierra, o la defensa del derecho a la tierra, cuanto en combatir a las multinacionales que controlan la distribución y comercialización de sus productos, y la asistencia técnica e insumos (fertilizantes), y lograr el derecho a establecer sus propios canales de comercialización, para retener el excedente —en Guatemala, el solo intento de formar una cooperativa agraria representa una automática amenaza de muerte.

Asistencia técnica y acceso al crédito es también la bandera de lucha de las cooperativas en El Salvador, en Colombia o en Chile. Las cooperativas se han convertido en un eje fundamental en la implementación de un nuevo proyecto de solidaridad y desarrollo por parte de la izquierda y las fuerzas progresistas en muchas partes de América Latina.

La inmadurez de la alternativa se refleja en las explosiones de descontento social sin reivindicaciones de largo alcance en Venezuela en 1992 o en la República Dominicana hace pocos años, o el naufragio de los procesos reformistas y de izquierda en Perú y Nicaragua. Las reuniones de partidos políticos de izquierda en febrero en Río de Janeiro y de julio en Managua, las iniciativas de encuentros sindicales continentales y otras, son un esfuerzo por avanzar en la reflexión común en torno a las alternativas viables.

En ese proyecto, todavía es una zona oscura la articulación con el Estado, o el papel del capital transnacional, o los mecanismos de fijación de precios y asignación de recursos. Las nuevas características y demandas de los sectores populares, el balance de perdedores y ganadores de las políticas de ajuste y los espacios de actuación que se abren en el nuevo ciclo (?) de democracias latinoamericanas: ¿permitirán una nueva articulación política de grupos y clases sociales en torno a una propuesta a desarrollo eficaz? En la espera, el ajuste estructural comienza a agotar su tiempo.

América Latina: Datos económicos básicos

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)		
Argentina	32,2	86,3	2829	-3,2	4,8	3,7	-12,1	4,7	8,6	1147	58706	2314
Bolivia	7,3	51,2	880	-2,6	6,9	2,2	-3,3	-12	5431	17
Brasil	150,3	74,9	2321	-0,8	9,4	9,5	-2,4	2794	115646	2968
Colombia	33,0	70,0	1375	1,5	7,2	5,1	1,8	11,1	39,0	165	16993	29
Costa Rica	3,0	47,1	1620	-0,5	7,9	9,3	-0,2	19,2	18,2	121	4532	19
Chile	13,2	85,9	2256	1,0	9,2	2,8	0,6	25,2	17,4	109	19578	26
Ecuador	10,6	56,0	1294	-0,9	6,5	10,4	-2,8	14,5	7,4	80	10749	49
El Salvador	5,3	44,4	1088	-0,9	3,0	3,6	-0,4	11,9	26,2	17	1760	24
Guatemala	9,2	39,4	879	-1,9	6,6	5,2	-1,3	10,9	20,2	330	2577	41
Haití	6,5	28,3	353	-2,9	4,5	11,8	-4,2	..	17,6	10	818	21
Honduras	5,1	43,7	925	-1,4	9,0	6,5	-3,0	24,1	21,6	47	3304	23
Jamaica	2,5	52,3	1302	0,5	6,7	-9,4	6,2	34,8	40,3	-12	4305	22
México	88,6	72,6	1920	-0,8	9,1	8,6	-2,1	21,0	31,1	2594	100752	27
Nicaragua	3,9	59,8	579	-5,6	8,6	0,2	0,7	28,7	23,9	0	8053	7485
Panamá	2,4	53,4	1960	-1,6	13,4	3,8	-18,1	25,8	29,1	-35	5683	1
Paraguay	4,3	47,5	1450	0,0	9,2	18,2	0,3	9,3	28,8	11	2497	38
Perú	21,6	70,2	1629	-3,1	2,8	8,9	-4,3	12,0	34,0	26	18999	7482
R. Dominic.	7,2	60,4	762	-0,6	12,2	10,2	1,8	13,2	22,7	106	3947	60
Trinidad T.	1,2	69,1	4415	-4,1	1,2	16,6	-10,7	29,8	49,9	63	2040	11
Uruguay	3,1	85,5	2885	-0,5	-0,4	9,0	-8,0	16,2	15,3	45	3826	113
Venezuela	19,7	90,5	3390	-2,3	7,2	4,6	-7,1	20,3	66,9	21	35427	41
Am. Latina	431,9	71,5	2034	-1,2	7,4	7,4	-3,2			7578		

(1): Población total en 1990 (millones); (2): Porcentaje de población urbana en 1990; (3): PIB por habitante en 1988; (4): promedio de tasa de crecimiento anual del PIB por habitante 1981-1990; (5): Promedio de las tasas de crecimiento anual de la inversión interna bruta 1961-1970; 1971-1980; 1981-1990; (6): Gastos totales del Gobierno Central como porcentaje del PIB en 1990; (7): Impuestos directos (porcentaje de los ingresos corrientes); (8): Inversión extranjera directa 1988 (millones de dólares); (9): Saldo de la deuda externa total desembolsada 1988 (millones de dólares); (10): IPC de 1990.

Fuente: Informe 1991, BID y Cuadernos Estadísticos de la CEPAL num. 15