

LOS DOS EJES DEL AJUSTE ESTRUCTURAL EN AMERICA LATINA*

Darío Restrepo

La reforma del Estado entre el régimen político y la reestructuración del capital

Desde fines de la década pasada y en lo que va corrido de ésta, uno a uno, la mayoría de los países de América Latina han venido embarcándose en procesos de transformación de sus estructuras políticas, económicas y estatales. Transiciones profundas en los regímenes políticos por el paso de dictaduras a regímenes civiles o gobiernos revolucionarios; caída en la inestabilidad institucional de países como Colombia y México, reputados por sus férreas y sólidas estructuras políticas; generalización de la guerra civil y peligro de internacionalización del conflicto armado en América Central.

Simultáneamente, de manera ortodoxa o heterodoxa los países del área modifican traumáticamente sus economías para responder a la crisis mundial. Se trata de las muy conocidas políticas de ajuste con su recetario de choque y a largo plazo, mediante las cuales se propicia el volcamiento del sistema productivo y de los recursos nacionales no sólo hacia el pago de la deuda externa sino, más profundamente, hacia la interiorización en cada país de las pautas de producción y consumo determinadas por las reglas de la competencia a escala mundial.

El doble trance de los regímenes políticos y de los regímenes de acumulación tiene varios lugares de encuentro; uno de ellos, y no el menos importante,

* Este artículo fue publicado en *La reforma del Estado en América Latina*, Fundación Ebert, Colombia.

la reforma del Estado. Las formas de reorganización estatal, el desarrollo administrativo e institucional y los criterios y orientaciones de la intervención del Estado en la sociedad responden a la doble lógica de la reforma política y de la reestructuración capitalista a escala mundial.

Crisis de las relaciones entre sociedad civil y Estado

El debate latinoamericano sobre la universalidad de las reformas en curso ha reseñado bajo el calificativo de crisis de las relaciones entre sociedad civil y Estado la manifestación principal de la ola reformista a nivel continental.

Todo apunta a señalar la caducidad y la ineficiencia de las formas estatales predominantes en materia de regulación económica, control social y actividad política.

El modelo centralista de desarrollo económico privilegió sectores productivos jalonadores del crecimiento económico y del desarrollo social. La creación institucional y normativa, el manejo de los recursos públicos en crédito e infraestructura productiva y reproductiva de la fuerza laboral, los mecanismos de concertación social, privilegiaron los lugares espaciales y las clases sociales integradas a la centralidad de los modelos de desarrollo.

La persistencia y la complejidad de la crisis hace aparecer con fuerza el despilfarro de recursos humanos y naturales por el modelo anterior. Las poblaciones regionales periféricas y los marginales de las grandes urbes no sólo contabilizan la mayoría nacional excluida sino que, además, luchan por una relocalización del desarrollo económico y una descentralización del bienestar social.

Por otro lado, la población de América Latina dejó de ser mayoritariamente rural, ya que nos hemos convertido en países de ciudades en donde el hacinamiento poblacional y las insuficiencias del modelo industrializador impulsan prácticas sociales llamadas informales y movimientos reivindicativos de nuevo orden. Los servicios públicos domiciliarios, la calidad de la vida, los movimientos barriales y cívicos, la autogestión comunitaria y la participación ciudadana en sus propios asuntos son reivindicaciones de mo-

vimientos sociales que desbordan las prácticas partidistas anteriores y exigen la creación de mecanismos institucionales de negociación con los nuevos actores sociales, por lo tanto, desde los marginados del modelo anterior, como desde los nuevos actores sociales producto de ese mismo modelo, las formas de organización política y de control social existentes se revelan inadecuadas.

De esta manera, la crisis en las relaciones entre sociedad civil y Estado hace referencia a una crisis orgánica que tiene sus manifestaciones en tres órdenes: lo económico, lo político y lo social.

En lo económico, se manifiesta en la estrechez del mercado nacional y la persistencia de prácticas productivas no integradas a la lógica capitalista, de un lado; en la deuda externa y el déficit fiscal productos del modelo centralista anterior, de otro y, por último, en la necesidad de sostener desde el Estado los agentes y prácticas productivas más dinámicas quebrando para ello las rigideces burocráticas, clientelistas, monopólicas y los pactos sociales que corrompen la buena asignación de los recursos en el mercado.

En lo político, la brecha entre sociedad civil y Estado evoca la crisis de legitimidad de las formas de articulación de la población a éste. El sufragio universal en torno a partidos y programas nacionales y la concertación social sectorial son insuficientes ante el fenómeno de relocalización espacial de los actores sociales, la irrupción de nuevas reivindicaciones políticas y el surgimiento de originales movimientos sociales heterogéneos. El reforzamiento de la democracia representativa, a nivel local, acompañado de la participación ciudadana en la gestión de las instituciones y las empresas públicas descentralizadas, el impulso de la consulta y el referéndum para la toma de decisiones públicas son algunas de las reformas estatales que buscan generar otros mecanismos de participación y control político, "legitimación" de la población, por y para el Estado.

En lo social, la crisis del Estado se refiere a la incapacidad de disciplinar los movimientos sociales por las formas autoritarias precedentes.

Ejemplo de ello ha sido la caída de las dictaduras del Cono Sur, la revolución nicaragüense, la persistencia de la guerra civil en El Salvador, las

movilizaciones nacionalistas en Panamá, el viraje hacia la izquierda en México y Brasil, la gigantesca movilización social en Colombia de los sectores campesinos, la insurgencia de los pueblos marginados y los innumerables paros cívicos que constituyen algunas de las manifestaciones de la irrupción de los pueblos latinoamericanos en la política.

Los movimientos populares por su fuerza logran desbordar las formas institucionales de disciplinamiento, lo que explica la ola reformista en curso dentro de la cual la descentralización política, fiscal y administrativa son algunas de las medidas mediante las cuales se busca crear una nueva institucionalidad dentro de la cual se incorporen los movimientos sociales.

Ante la crisis multifacética de las relaciones entre sociedad civil y Estado existen cinco rasgos comunes en la reforma de los estados latinoamericanos:

- 1) La modernización de los criterios de la intervención del Estado en la economía;
- 2) La descentralización funcional hacia las localidades de los servicios públicos, de la infraestructura local y de las políticas ligadas a la reproducción del trabajo;
- 3) El reforzamiento de la democracia representativa a nivel municipal;
- 4) La generación de espacios de participación ciudadana (pobladores, usuarios, gremios) en la gestión de las instituciones y empresas locales, y
- 5) El ajuste estructural de la economía y los recursos nacionales a la incorporación de las pautas de producción y consumo dominante en el mercado mundial según el criterio de las ventajas comparativas.

Esta constatación prueba la universalidad de la restructuración del sistema capitalista en América Latina independientemente del régimen político, pero también demuestra el modo original como las mismas formas estatales, prácticas productivas y mediaciones políticas influyen de manera diferente en el crecimiento económico y los procesos políticos nacionales.

Democracia y eficiencia, formas aparentes de la reforma del Estado en América Latina

Los rasgos fundamentales de la reforma del Estado en América Latina simbolizan, de un lado, el encuentro entre las necesidades de estabilidad, legitimación y formas de disciplinamiento social referentes al régimen, y de

otro, la restructuración del aparato estatal y los criterios de su intervención en la economía en beneficio de ampliar el proceso de acumulación y desarrollo económico ligado a la inserción en el mercado mundial.

Como otras reformas globales del Estado, ésta aparece engendrada por el encuentro de dos factores diferentes que vehiculan racionalidades contradictorias, la democracia y la eficiencia.

Desde el punto de vista del régimen, se privilegia la revalorización de la democracia resultado del desmonte del Estado centralista y burocrático, del acercamiento de las instituciones y decisiones públicas al lugar y a los ciudadanos afectados por ellas (descentralización) y, de la mayor capacidad que tendrían los pobladores de incidir sobre los asuntos públicos (participación y desburocratización, deselientelización). La apertura del espectro institucional a otras fuerzas políticas y sociales sería el corolario de la descentralización y la participación, logrando permeabilizar el régimen a las corrientes renovadoras y consolidando y multiplicando los lugares de la libre competencia democrática. La nueva democracia emerge de la disolución de las fronteras entre lo público y lo privado, el Estado y la sociedad, los administradores y los administrados que habrían servido en el pasado para crear un aparato de Estado mediante el cual las clases dominantes y las élites públicas usurparon el derecho de los pueblos a ejercer su soberanía.

Desde la restructuración global del sistema capitalista, la reforma del Estado (modernización, descentralización, participación, ajuste productivo), forma parte del engranaje de desmonte del Estado benefactor precisamente mediante la transferencia de las responsabilidades (financieras, gerenciales y políticas) de la reproducción de la fuerza laboral a las localidades y las comunidades que allí habitan. Se trata de consolidar una nueva institucionalidad que debe impedir estructuralmente la sobrecarga de demandas públicas sobre el Estado, lo que antaño alimentó el déficit público y la inflación.

La nueva eficiencia estatal consiste en que ésta logra propiciar el máximo desarrollo económico y penalizando tributariamente al mínimo el sector productivo, para estimular una alza en las tasas de rentabilidad en el sector privado y la eficacia y la eficiencia en las empresas públicas. Esto se lograría

mediante la incorporación de los criterios empresariales de costo beneficio en la planeación, el presupuesto y el manejo de las empresas públicas. Se propende a la unidad de Caja, ajustar los planes de inversión y de expansión institucional a los ingresos reales, realizar presupuestos por programas específicos, ser permeables a las señales del mercado en la asignación de recursos, avanzar hacia la planificación estratégica y situacional mediante la regionalización de los planes de desarrollo y la colaboración institucional a escala local y contar con una flexibilidad en la toma de decisiones según el principio de la autonomía financiera y gerencial.

Así la descentralización administrativa, la participación comunitaria en las empresas públicas, la desburocratización y la profesionalización modernizante de la administración son piezas fundamentales en la generación de dicha autonomía de los entes territoriales y de las empresas públicas en pro de la eficiencia y la eficacia del aparato productivo. De esta manera, además, el Estado libera los recursos suficientes, se desentiende de la presión social por los servicios y la responsabilidad del desarrollo de las comunidades locales y clarifica su estructura administrativa para volcar su intervención hacia el apoyo de los sectores punta que, con capital interno y externo, compiten en el mercado mundial.

Primacía metodológica al análisis estructural del sistema capitalista vs. sociología de los actores nacionales

La consideración de la potencialidad democratizante de las reformas político-administrativas en curso o la consideración de su emergencia, como instrumentos del ajuste estructural del sistema productivo a escala continental, no es un rasgo esquizofrénico propio de la reforma del Estado. Se trata más bien de dos puntos de vista metodológicos diferentes.

El énfasis en la eficiencia está dado por aquéllos que parten del análisis de la restructuración capitalista común a los regímenes políticos más diversos. La restructuración del Estado resulta de las transformaciones en las condiciones generales de la producción y la reproducción de la fuerza de trabajo; nuevas formas de intercambiar y por tanto nuevos agentes sociales; nuevos

lugares y tipos de conflicto que forjan una nueva institucionalidad y nuevos criterios sobre la intervención del Estado en la sociedad. Esta restructuración global marca los márgenes de variabilidad dentro del régimen político, las formas de ejercicio de la democracia y de la antidemocracia. Las nuevas mediaciones políticas son formas que, a su vez, constituyen parte de otras formas estatales, producto de la evolución de las relaciones sociales de producción y de los cambios en la lucha de clases que ésta genera.

De tal manera, el método estructural considera la organicidad de las relaciones entre economía y política de modo que las formas políticas se derivan de la evolución del sistema productivo. La desconfianza en la independencia de la racionalidad política y en el discurso sobre la sociología de los actores sociales y políticos determinantes de las formas democráticas y estatales nacionales reina en esta corriente analítica.

Por el contrario, el énfasis en la democracia es dado por aquéllos para los que el conflicto político y social en el interior del espacio nacional entre democracia y antidemocracia, apertura política o régimen excluyente, paz o guerra, vida o muerte, sobredetermina el contenido y la viabilidad de las transformaciones universales del capital en cada país. Es la dinámica nacional y el estudio de las estrategias de los actores sociales, portadores de las reformas del Estado, lo que resolverá la utilización democrática o antidemocrática de las nuevas formas estatales y la mediación política con la población.

El método de la sociología de los actores disgrega entonces la lógica "económica" de la "política", la restructuración global del sistema de la lucha por la democracia que puede utilizar el espacio nacional y las nuevas formas estatales como armas para la democratización de la sociedad. En este caso, el contenido y la dinámica de la reforma del Estado "resulta" de la lucha nacional, despreciando el análisis "determinista" y "economicista" de la corriente estructural.

La concepción liberal de la democracia

Las medidas aperturistas del espectro político, la descentralización en la prestación de servicios, la participación ciudadana en la gestión pública, la profesionalización de la administración y el control ciudadano sobre el Estado y sus funcionarios son iniciativas que se presume, por inspiración o consecuencia, potencian la democracia en el Continente.

Se caracteriza el anterior modelo de regulación centralista como la forma de organización estatal que consolidó el poder fuerte, autoritario, concentrado, inflexible, de representación formal, inasequible a la mayoría de los ciudadanos e ineficiente.

Por el contrario, las nuevas reformas presumiblemente apuntan hacia la generación de formas de poder atenuadas, democráticas, compartidas, consensuales, flexibles, de democracia participativa local y eficiente.

Según esta visión el contenido de la democracia está dado por una forma de organización del Estado, excluyendo de su definición el contenido social del poder que se ejerce bajo estas nuevas formas. En este caso la democracia consiste en la manera como está organizada la administración pública, en la repartición de funciones y transferencias presupuestales entre los órdenes territoriales y en los lugares de elección de representantes políticos y de participación ciudadana en la cosa pública. La democracia se mediría por la localización del poder en el espacio institucional más próximo al ciudadano, el municipio y el poder local serían sinónimos de poder democrático en oposición al poder nacional.

Para sustentar esta concepción de la democracia y la eficiencia debe responderse: ¿Por qué el “poder local” se presume opuesto al poder nacional? ¿Por qué la elección popular de representantes locales tiene consecuencias más democráticas que la elección de representantes a nivel nacional? ¿Por qué los planes de desarrollo local son más democráticos y eficientes que los planes nacionales? Y por último, ¿por qué la participación ciudadana en los asuntos locales se valoriza más que la participación en las grandes decisiones

nacionales que condicionan los límites de variabilidad de la “autonomía local”?

La crítica a la concepción liberal de la democracia se concentra en tres aspectos.

Primero: en el fetichismo institucional según el cual los problemas de la pobreza y de la antidemocracia son el resultado de una mala organización estatal y de erróneas orientaciones económicas. La salida de la crisis social consistiría no en el cuestionamiento de los fundamentos del sistema productivo y de la naturaleza social del Estado, sino en la búsqueda de la buena organización pública y la buena política económica.

Segundo: se reduce la democracia a una cuestión de forma evitando el análisis sobre la orientación social de la administración, de los recursos y sobre el poder real en la sociedad bajo las diferentes formas estatales.

Tercero: se reduce la democracia a una cuestión de Estado, esto es, a la participación controlada de la sociedad en instancias específicas.

Pero, ¿acaso el modelo totalitario no es aquél que define toda forma de organización y participación ciudadana en la cultura y la política como una cuestión estatal? la estatización de la sociedad civil es la expresión más acabada de participación ciudadana en las instituciones, pero es también el mayor grado de absolutismo antidemocrático. Todo dentro del Estado, nada fuera de él ni contra él. Es necesario preguntarnos por qué de todos los países del Cono Sur (Argentina, Uruguay, Paraguay, Brasil, Chile) es en este último en donde, concomitantemente, la descentralización, la participación ciudadana, la profesionalización de la administración contra las prácticas clientelistas y burocráticas por un lado y por otro el modelo neoliberal de desarrollo y de organización social han ido más lejos.

El objetivo de estas notas y preguntas es alertar contra la identificación apresurada de las reformas político-administrativas con la democracia. Señalar además las relaciones existentes entre las nuevas formas estatales y la evolución en las relaciones de producción. Concretamente alertamos sobre las relaciones entre el ajuste estructural de los sistemas productivos latinoamericanos mediante la aplicación de políticas neoliberales y las formas modernas de organización político-administrativa.

Las nuevas formas de organización estatal no son, *per se*, más o menos democráticas que las anteriores. Se tiende a cerrar ciertos espacios y prácticas políticas pero se generan otros mediante los cuales el Estado se permeabiliza a las presiones y la participación ciudadana en la cosa pública. Se da una relocalización de los conflictos sociales y nuevas mediaciones políticas que desplazan las armas y los terrenos del enfrentamiento entre la democracia y la emancipación.

Las nuevas formas de organización estatal se erigen como instrumentos de disciplinamiento social ligados a la restructuración de los procesos productivos (caso típico: el chileno). Sin embargo, los viejos y nuevos actores sociales pueden encontrar brechas dentro de esta nueva organicidad para potenciar la lucha por la democracia (como por ejemplo la victoria en las elecciones locales del Partido de los Trabajadores del Brasil).

Reforma del Estado y movimientos sociales

El lugar de las clases explotadas y oprimidas en la reproducción de la sociedad capitalista las hace desarrollar un comportamiento ambiguo ante las reformas institucionales vigentes.

La lucha entre democracia y antidemocracia se traduce en el anhelo por parte de los movimientos sociales de ver reconocida la igualdad de derechos en la sociedad, la apertura a la participación política en el Estado y el logro del bienestar social y económico dentro de la sociedad capitalista. Se trata por tanto de una tendencia hacia el perfeccionamiento de las formas liberales de democracia, de *integración* a la lógica institucional, o sea, a la construcción de un Estado de compromiso legítimo. Todo se pasa como si las clases oprimidas fueran gestoras indirectas o directas de las reformas políticas (descentralización, participación, consulta) correspondientes a la nueva fase de acumulación del capital, pero la incapacidad estructural de lograr los objetivos de bienestar social y participación política dentro de la racionalidad capitalista y el sufrimiento de las políticas públicas generan una tendencia de repulsión a la normatividad jurídica, a las instituciones del Estado y a las reglas del juego.

En este movimiento de integración-repulsión la lucha política se da por y contra las reformas democrático-liberales. Además se gestan prácticas y organizaciones mediante las cuales se *construyen* y potencian formas alternativas de organización de la sociedad y del espacio político. La emergencia de una nueva institucionalidad y de un nuevo derecho que suplanten las formas liberales está inscrita en la dinámica de los movimientos sociales. Las clases oprimidas tienden a construir y constituirse como “doble poder” social e institucionalmente independiente y por tanto a crear formas alternativas de participación política y de obtención del bienestar social.

Ahora bien, hemos caracterizado la ola reformista que sacude el Continente de un lado como producto de la reestructuración del Estado en la nueva fase de acumulación del capital, y de otro como resultado de las reformas del régimen político ante el auge de los movimientos sociales y la pérdida de legitimidad de las formas tradicionales de mediación política entre sociedad y Estado. Con las reformas políticas (descentralización, participación, consulta) el Estado intenta canalizar los movimientos sociales y las nuevas fuerzas políticas dentro de unas prácticas y espacios institucionales no contradictorios con el ajuste estructural y la estabilidad del régimen político. Sin embargo, la oferta de reforma estatal y las demandas provenientes de los movimientos sociales no son idénticas. El Estado realiza una descentralización funcional de competencias administrativas, mientras los movimientos sociales exigen una desconcentración política del poder. La pugna entre descentralización funcional y desconcentración política expresa el desplazamiento de los lugares y motivos a través de los cuales se da el enfrentamiento entre disciplinamiento y emancipación. Desde el proyecto estatal, la reforma se implanta para incorporar nuevos contribuyentes en la gestión y el financiamiento de los asuntos públicos. Así mismo se busca crear unos mecanismos que atomicen las vanguardias sociales precedentes (clase obrera, movimiento campesino e indígena) e integren y controlen los nuevos movimientos sociales en una institucionalidad que perpetúe su fragmentación y dislocación espacial y sectorial. Desde los movimientos sociales las reformas hacen parte de la pugna por la ampliación de los derechos de los oprimidos, tanto en la extensión de los beneficios del desarrollo como en la participación decisiva en los asuntos públicos. Las esperanzas generadas en los mecanismos de descentralización, participación y consulta se originan en la creencia de que pueden ser

utilizados para desarticular el monopolio del poder político, quebrar el clientelismo y fecundar las posibilidades de emancipación social y de autodeterminación política.

Esta apreciación debe ser matizada al analizar sectores específicos dentro de los movimientos sociales.

Generalmente la clase obrera y sus organizaciones han sido pasivas o francamente reacias a las reformas descentralistas. La “descentralización de los conflictos sociales” mediante el tratamiento específico de cada uno de ellos por el Estado debilita las capacidades de negociación obrera.

Los trabajadores del Estado rechazan la disminución de sus efectivos tras el desmonte de las empresas públicas nacionales transferidas a las localidades. En términos generales, todo paso hacia la descentralización de la regulación social (educación, pactos laborales, servicios, aparatos de Estado) enfrenta las clases trabajadoras que se erigieran alrededor de las formas estatales precedentes.

Las vanguardias de la contestación social en los años sesentas y setentas se caracterizaron por ser aglutinadores sectoriales (obreros, campesinos, indígenas, estudiantes) que se organizaban nacionalmente; estaban atravesadas por la lucha partidista y reivindicaban al Estado la mejoría de su situación económica.

Lo contrario caracteriza el desarrollo de los llamados nuevos movimientos sociales. Estos emergen de las problemáticas locales y cívicas y tienen una composición social heterogénea (sectores tradicionalmente inorganizados: amas de casa, pobladores, informales, trabajadores independientes, desempleados, vivendistas, con sectores tradicionalmente organizados: obreros, trabajadores públicos, campesinos, indígenas, estudiantes). Los nuevos movimientos sociales levantan reivindicaciones de carácter suprapartidista y manifiestan la voluntad de acceder a la gestión del Estado superando la sola reivindicación de que éste les mejore sus ingresos.

De esta manera, los movimientos barriales, locales cívicos y de viviendas¹ han manifestado un mayor interés en la descentralización y las nuevas válvulas de participación y consulta directa implantadas por las reformas en curso. Así mismo son los más férreos opositores al carácter titular y mezquino de la participación y a la negación de la autonomía política de los pobladores a través de la descentralización política y administrativa ofrecida desde el Estado.

Concluimos entonces que los cambios en las mediaciones políticas con la sociedad, que hacen parte de las nuevas formas estatales ligadas a la reestructuración capitalista, suscitan otros motivos (la reproducción de la fuerza laboral), lugares (el barrio, la localidad), y agentes (nuevos movimientos sociales), que se integran y reacondicionan las confrontaciones políticas y sociales en cada país. Se transforman de esta manera las expresiones del conflicto entre capital y trabajo y los paradigmas de la lucha entre dominación y emancipación. En esta fase histórica, la pugna entre unas mayores o menores autonomía y participación decisivas o consultivas de los movimientos sociales en instancias públicas, se suma a las expresiones anteriores de enfrentamiento entre democracia y antidemocracia.

Sin embargo, las nuevas formas de regulación descentralizada de lo social son incapaces de reducir a ellas la vida política. Es incierta la posibilidad de suplantar las luchas “de los municipios contra el Estado nacional”, “de la periferia contra el centro”, por los conflictos en torno a “la gestión progresista o reaccionaria en cada localidad”. Los condicionantes económicos y políticos nacionales e incluso internacionales pesan de manera definitiva sobre las potencialidades del desarrollo regional autónomo.

¹ Los movimientos nacionales por la defensa de los derechos humanos y la vida, las diferentes expresiones del movimiento ecológico y ambientalista y las organizaciones feministas son parte importante de las nuevas expresiones de organización y movilización social heterogénea y suprapartidista. Sus exigencias no están tanto ligadas a la descentralización y la co-gestión de las instituciones y empresas públicas sino al reconocimiento de nuevos derechos y deberes de los ciudadanos y del Estado.

Descentralización funcional y participación ciudadana, instrumentos de la modernización liberal del Estado

El debate sobre la modernización del Estado en América Latina ha postulado dos modelos alternativos de descentralización de funciones públicas de la nación a la localidad.

En primer lugar, un modelo radical de *descentralización territorial* y de autonomía de las empresas estatales según el cual éstas tendrían que ser totalmente autofinanciables. Se propugna por el fin de las transferencias nacionales para el financiamiento de las inversiones de carácter local y la prestación de servicio por las empresas públicas. Los impuestos locales y las tarifas de servicios se constituirían en las fuentes primordiales de recaudación, para lo cual se otorga una independencia administrativa fiscal y financiera. El Estado nacional se consagra a intervenir, costear y administrar los proyectos económicos, los servicios y la infraestructura considerada estratégica para la nación; además de reducir su intervención a salvaguardar la soberanía nacional, el orden público, el imperio de la ley y ser garante de la regulación monetaria.

En segundo lugar, un modelo más blando de *descentralización funcional* del aparato central que, para efectos operacionales, delega a nivel local y empresarial la gestión de sus asuntos mas no la decisión autónoma sobre sus políticas. En éste se mantienen las transferencias nacionales, condicionadas a un mayor esfuerzo de recaudación por las entidades territoriales y empresariales. Se delegan unas funciones administrativas relacionadas con la reproducción de la fuerza de trabajo, la infraestructura local y el ordenamiento poblacional bajo las pautas fijadas desde el nivel central y controladas por los espacios territoriales, las regiones.

Relacionado con lo anterior, se discute sobre la pertinencia de la descentralización política y la participación comunitaria (usuarios de servicios, pobladores) para reforzar la responsabilidad de los ciudadanos sobre sus propios asuntos. De paso recaería sobre las élites locales la responsabilidad del control social que se presume más eficiente cuan más descentralizados y específicos sean sus instrumentos.

Esta segunda opción es la que se viene implantando en casi todo el Continente. No existe entonces descentralización y participación sin tutela, o sea sin el establecimiento de unas líneas de mando jerárquicas desde el orden nacional al regional y local. La descentralización y la participación, el "poder local", no se oponen al centralismo sino que son un instrumento complementario de éste. "Técnicamente se trata de un proceso de centralización política y administrativa con desconcentración de decisiones siempre sujetas a la autorización previa de la autoridad jerárquica superior o al control de su correspondencia con políticas, planes o programas aprobados por instancias superiores".²

El nivel nacional se encarga de la legislación macro sobre el funcionamiento de las tareas que él descentraliza. En tanto que el nivel regional o departamental tiende a reforzarse como entidad mediadora entre lo local y lo nacional con el fin de controlar, armonizar y particularizar en su territorio las directrices de la política nacional. Para ello se le delegan algunas funciones administrativas y de planeación y, en algunos países, se consagran facultades legislativas. El nivel local es por excelencia una instancia de ejecución y administración bajo la tutela administrativa directa del nivel territorial superior que se ejerce dentro del marco de las directrices nacionales.

Por lo tanto, la descentralización no es sinónimo de autonomía sino que hace parte de una nueva organicidad en búsqueda de la eficiencia y la eficacia del Estado dirigida desde los mandos centrales de la nación.³ Los principales instrumentos de esta política son la racionalización del presupuesto nacional, la programación financiera y los planes nacionales de desarrollo. De esta manera se decide el destino y los montos transferidos, los criterios para su utilización y los mecanismos de control y, auditoría sobre el gasto y el funcionamiento de las empresas descentralizadas. El nivel central establece una fiscalidad territorializada en relación, que se desea correspondiente, con

² *Ensayo sobre descentralización y desarrollo regional*. Cuadernos del ILPES, No. 32, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1987.

³ Se suele descentralizar la gestión y el financiamiento de los servicios públicos domiciliarios (acueducto, alcantarillado, energía, teléfonos, aseos); vías locales de comunicación (terrestre y acuática); la salud, la educación, los ancianatos y orfanatos, centros de recreación, la regulación poblacional y productiva (reforma urbana, plazas de abastos y de mercadeo, centrales de transporte).

los compromisos económicos y administrativos de cada orden territorial. Así mismo y con grandes diferencias entre los países el nivel central delega sobre ministerios, departamentos administrativos, institutos descentralizados del orden nacional o regional, corporaciones regionales, departamento o municipios, la representación de la nación en la atribución de recursos, la planificación del desarrollo institucional y de la inversión y el control administrativo de las funciones descentralizadas.

Los objetivos de esta nueva distribución territorial de funciones, de la reespacialización de los recursos públicos y de la responsabilidad política de los ciudadanos sobre sus instituciones y sus servicios respectivos debe entenderse considerando lo siguiente. Brevemente, la lucha contra la inflación y el déficit fiscal requieren de la reducción del tamaño del Estado, de la burocracia y del gasto social "improductivo". Para ello el problema de la satisfacción de las necesidades debe dejar de ser responsabilidad exclusiva del Estado para recaer sobre los ciudadanos. Esto se logra a través del tributo local, los impuestos indirectos, las tarifas por servicios y la participación de los pobladores en el desarrollo local, todo bajo el principio de la responsabilidad ciudadana sobre sus propios asuntos.

Por otra parte, el nuevo esquema permite la utilización más eficiente de los recursos del Estado, al condicionarlos a los criterios de costo-beneficio señalados por los micromercados. La regionalización de la planeación, el carácter sectorial y situacional de ésta, la colaboración interinstitucional a nivel local sobre cuestiones específicas hacen parte de la interiorización de los criterios de la empresa privada en el seno mismo del Estado. Mediante la privatización de las políticas y las empresas públicas se debe reducir el déficit fiscal y aumentar la eficiencia y la eficacia de la intervención del Estado en la economía.

Por lo demás, si los servicios públicos no son prestados o lo son de manera deficiente, si las comunidades locales se estancan, no será por culpa del Estado ni de las relaciones de producción. La ciudadanía autónoma elige a sus mandatarios, participa en las instituciones y las empresas públicas, es consultada en materia de decisiones, tributa y paga sus servicios, por tanto sólo ella es responsable de su devenir. Tal es el significado de la modernización

de la administración pública, de la descentralización y de la participación en el esquema liberal. De tal manera, se persigue la tecnificación de la política, o sea, su reducción a la buena o mala gestión pública, la cual es compartida con los pobladores y usuarios.

Las iniciativas contra la burocracia y el clientelismo, por la profesionalización de la administración, la carrera administrativa, la publicación de los documentos oficiales y el referéndum son piezas indispensables en el control de la eficiencia de las políticas y los funcionarios públicos. Además son los nuevos mecanismos de legitimación alternos a las formas tradicionales de control social que se derrumban en medio de la crisis y la lucha por la modernidad neoliberal.

Interdependencia mundial, desnacionalización del Estado y democracia local

“Se requiere de un esfuerzo de redespigüe territorial de la economía hacia ciudades medias, a las que se las dotará de infraestructura, equipamiento y servicios básicos, para que en el mediano plazo puedan incorporar ordenadamente nuevas actividades económicas y absorber asentamientos humanos adicionales. Ejemplo de esto lo constituyen los estados de Baja California, Jalisco y Nuevo León. Se pretende con ello lograr un proceso de desarrollo regional equilibrado dentro de las entidades federativas.

El intercambio de productos entre las diferentes entidades federativas sin su paso obligado por el centro del país constituye un elemento indispensable para el logro de un desarrollo regional que conjunte toda la República. Por ello, se define como prioritaria la integración gradual de una red transversal de comunicaciones y transportes, lo que favorecerá la descentralización y paralelamente la integración de mercados regionales alternativos vinculados entre sí y con el mercado mundial”.⁴

Dos ejes fundamentales caracterizan las líneas de reconversión de las economías nacionales.

⁴ “Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988”, México, en *Ensayos sobre Descentralización y Desarrollo Regional*, Cuadernos del Ipes, No. 32. Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1987.

Por un lado las políticas tendientes a generalizar las condiciones para la extensión de las relaciones capitalistas en todo el espacio y los mercados nacionales. Si bien en los años sesentas se despreciaban los sectores productivos llamados tradicionales, en la década de los ochentas crece un inusitado interés por los “informales” de las grandes urbes y por las poblaciones “periféricas” del modelo capitalista centralizado. Los discursos de los diversos gobiernos acuerdan un lugar privilegiado dentro de los planes y estrategias de desarrollo a los millones de personas que subsisten al margen de las relaciones salariales. Se realizan inversiones en infraestructura, servicios, asesoría técnica, crédito, cuyo propósito es la integración de los informales y de las masas agrarias a la producción, la circulación y el consumo de bienes y servicios de tipo capitalista. Estos planes de ampliación del mercado no son residuos asistencialistas nekeynesianos navegando aguas neoliberales, a partir de los cuales el Estado impulsaría una política de intervención en favor de la redistribución de ingresos en la sociedad. Por el contrario, hacen parte de un paquete de políticas ofertistas a través de las cuales se busca generar y ampliar los espacios productivos del valor. Los mercados así estimulados se encargarán de producir los ingresos y la estratificación social propia del capitalismo con su correspondiente asignación de los recursos. “Consumirá quien produzca y pueda pagar los bienes y servicios”.

En un segundo frente, se reseña la restructuración del sistema productivo nacional hacia su inserción en el mercado mundial. Cada país debe incorporar las pautas de producción y de consumo dominantes a nivel internacional para obtener la mejor asignación de recursos posible. Esto se traduce en la especialización productiva según el principio de las ventajas comparativas, el abandono de los sectores protegidos y la apertura de las fronteras a la libre importación y exportación de capital, bienes y servicios. Las políticas de “ajuste” en cada país están inspiradas en la universalización de las condiciones de la libre competencia mundial y de tal suerte que, en últimas, es en la inserción en el sistema productivo transnacionalizado, el mercado mundial, el que debe determinar la asignación de los recursos nacionales. La resolución de la crisis mundial parece residir en la constitución de un solo espacio de acumulación, un solo mercado, el mundial. Para ello, se deben romper todas las rigideces malévolas introducidas por las políticas nacionales tendientes a

generar un proceso de acumulación orgánico a escala nacional o, cuando menos, a mantener mercados fragmentados y cautivos.

La unidad de los dos ejes de la reconversión reside en la propulsión hasta el paroxismo del principio de la libre competencia. La transnacionalización de la producción y de las políticas se postula como salvación del proceso de acumulación parasitado por las rigideces nacionales y las insuficiencias en la extensión de las relaciones salariales propias de la fase anterior. La unidad de propósitos es la universalización de la regla de la libre competencia en cada localidad, nación y en el espacio mundial en un mundo en donde se extienda sin fronteras la primacía de la racionalidad capitalista. La libre competencia no es antagónica de la consolidación de los grandes consorcios financieros. Por el contrario, como lo demostró el caso chileno, el desmonte del Estado benefactor, la privatización de las empresas públicas, la libertad de cambio y la desregulación pública del mercado son condiciones para la extensión del reino de los grandes pulpos industriales, comerciales y bancarios.

La universalización de las condiciones para la extensión del capital y la especialización en la producción redefinen la articulación entre los diferentes lugares de la acumulación. La región, la nación y el espacio mundial son los tres momentos de una misma cadena. No existe oposición entre la democracia local, el centralismo estatal y la transnacionalización de la economía y de las políticas.

Los estados nacionales están en vía de un doble desbordamiento hacia lo local y lo internacional, hacia adentro y hacia afuera. El mercado mundial y los agentes financieros dominantes tienden a imponer una nueva división internacional del trabajo bajo una sola racionalidad que subordine al conjunto de la producción mundial. El Estado nacional se desnacionaliza, es decir, pierde la capacidad de articular proyectos de acumulación orgánica a nivel nacional. Este impedimento se expresa de dos maneras. Primera, anteriormente existía una segmentación en las condiciones de producción y reproducción de la acumulación que generó la conflictividad región-nación. Ahora se pretende crear una reorganización capitalista que posibilite la implantación y el desarrollo de la acumulación en cualquier lugar del territorio, abandonando

toda pretensión de desarrollo equilibrado entre las regiones, puesto que esta política viola la buena asignación de recursos establecida en el mercado.

Segunda, desde la nación o desde la región se concluyen acuerdos de inversión en proyectos cuyos principales insumos y realización dependen del exterior. Asimismo y como lo expresa particularmente el caso argentino, gobernadores provinciales realizan misiones internacionales y firman convenios. De ambas formas está en curso una nueva inserción en el mercado mundial que desarticula la organicidad de la acumulación a escala nacional.

La atomización del territorio nacional es una constante histórica latinoamericana desde la conquista y posteriormente la dependencia. El espacio nacional ha sido imposibilitado de constituirse como organicidad de acumulación ya que su centralidad (insumos y realización) se encuentran fuera de él. De tal manera, la descentralización de los mercados nacionales ha sido una constante histórica en la cual el modelo de desarrollo ha girado en torno a polos y centros urbanos agrícolas e industriales combinados con la subsistencia de relaciones de producción y de mercado regionales periféricos respecto de la centralidad del modelo. Dicha racionalidad ha entrado en crisis y su solución no consiste en la búsqueda del equilibrio entre regiones, lo que ya se intentó y fracasó. Se trata más bien de impulsar la extensión de la frontera del mercado capitalista a partir de las políticas ofertistas para lo cual se requiere de la autonomía regional, o sea, de la permeabilidad de las políticas públicas (planeación, inversión, control, desarrollo institucional) a los dictámenes de los mercados locales (ingresos, necesidades, agentes económicos, recursos naturales).

La descentralización no es incompatible con el proceso de acumulación y la concentración de capital, ni tampoco con una distribución de las posibilidades de planificación a niveles regionales. En primer lugar, la explosión de la centralidad del desarrollo por la promoción de otros puntos de generación del valor (industrias, urbes) responde a la necesidad de establecer nuevas empresas en regiones que permitan obtener ventajas comparativas en salarios y recursos naturales. En segundo lugar, el capitalismo avanzado tiende a la desconcentración de operaciones, a desmontar las grandes plantas que aglutinaban gran cantidad de capital fijo y de obreros. Se propende al retorno a la

subcontratación con unidades productivas de pequeña y mediana escalas. ¡Que viva el sector informal! En tercer lugar, si bien el capital se desarrolló de manera concentrada, las fuentes de extracción de plusvalía no están centralizadas espacialmente en un solo lugar. Para los diferentes polos regionales de desarrollo los mecanismos centralistas precedentes resultan efectivamente asfixiantes y requieren de una planificación regional y de una relativa autonomía política para su desarrollo. La descentralización, por iniciativa o por sus resultados, resulta ser una reivindicación de élites regionales y del gran capital concentrador de riqueza descentralizada territorialmente. Así, la descentralización, como estrategia de extensión del mercado en todo el territorio, consolida inexorablemente la estratificación social propia del capitalismo. En ello consiste precisamente la “modernización” de la sociedad y del Estado.

El Estado nacional es una pieza fundamental de la cadena que hila la autonomía local con la transnacionalización de la producción y de las políticas económicas. Desde el gobierno central se refuerzan los mecanismos de control y de planeación financiera, se planifica la descentralización administrativa y fiscal, se recompone el gasto nacional y las fuentes de ingresos para crear una nueva racionalidad en la intervención del Estado ágil, flexible, firme y eficaz. Para ello se desmontan todas las rigideces que le impiden dicha estructuración (resistencia obrera, seguridad social, transferencias incondicionales y automáticas, élites político-burocráticas, sectores protegidos, monopolios parasitarios...). La intervención del Estado va más dirigida hacia áreas y sectores concretos y deja de lado la intervención generalizada típica de la etapa anterior. Se trata de promover una intervención flexible y económica. Se recortan los gastos sociales y en burocracia y se ejecutan inversiones en dos direcciones: hacia la universalización de las condiciones para la penetración del capital y hacia la especialización productiva según el criterio de las ventajas comparativas. Ambas tienden a facilitar la articulación nacional con el mercado mundial y la penetración del capital transnacionalizado en el país. El principio básico promovido es, a mayores índices de competencia, mayor eficiencia, y por consiguiente mayor equidad en la distribución de los recursos.

Por tanto, el reforzamiento de los mecanismos centrales de decisión y de control no va en el sentido de consolidar la soberanía nacional contra las imposiciones foráneas. Por el contrario, es la manera de garantizar el reino de la racionalidad capitalista, la utilidad, cuyas pautas y condiciones de realización son cada vez más transnacionalizadas.

Los dos ejes del ajuste estructural en América Latina

Desde mediados de la década de los setentas los investigadores sociales vienen estudiando las políticas económicas que bajo el calificativo de "ajuste" son impulsadas por las misiones y la banca internacional en los países de América Latina. Se trata de los tratamientos de choque contra la inflación, la reorientación del gasto nacional en aras de fecundar condiciones de mayor competencia en el mercado mundial y las políticas estructurales en beneficio de la modernización de los sistemas productivos. El ajuste se ha estudiado, por tanto, desde la perspectiva de las políticas fiscal, monetaria y cambiaria y sus articulaciones dentro de una estructuración de la política macroeconómica y del papel del Estado en la economía.

En la década de los ochentas cobra fuerza una segunda veta que estudia el ajuste en los países de América Latina. Los cambios en las orientaciones macroeconómicas van acompañados de una reforma administrativa del aparato de Estado y de nuevas mediaciones políticas con la sociedad civil.

La tesis aquí defendida es la pertinencia del estudio orgánico de los dos ejes del ajuste, lo que insinúa un cambio profundo en las articulaciones entre sociedad civil, actividad económica y Estado. El reto de la investigación social de este final de siglo es el de aprehender en su universalidad y particularidades este proceso con miras a desentrañar la finalidad que vehicula.

Sólo la conciencia del movimiento orgánico en las transformaciones de las relaciones sociales de producción y por tanto entre economía, Estado y política puede fecundar orientaciones realistas en los movimientos sociales alternativos de América Latina.