

Cómo vender el ajuste estructural

James Petras; Steve Vieux

James Petras: docentes e investigadores del Departamento de Sociología de la Universidad de Estado de Nueva York, Binghamton.

Steve Vieux: docentes e investigadores del Departamento de Sociología de la Universidad de Estado de Nueva York, Binghamton.

Resumen :

Los intelectuales están al servicio del poder: éste es un axioma que ya tiene tiempo. ¿Cómo lo hacen? Fundamentalmente ofreciendo asesoría para promover los intereses poderosos y/o aportando argumentos para justificar la acumulación de riqueza y la concentración de poder. En los últimos años ha proliferado una categoría especial orientada hacia el poder, las recompensas económicas y el estatus social de privilegiados círculos políticos. En este artículo se analiza un caso específico de discurso intelectual al servicio del poder, que ha respaldado a las elites políticas y económicas y ha consistido en una asesoría útil para la ejecución de las políticas de ajuste estructural en el Tercer Mundo.

Se iniciará con un breve examen de los ingredientes básicos de las políticas de ajuste estructural (PAE) y de la economía política neoliberal en general. Seguidamente, se procederá a analizar y estudiar las raíces intelectuales del enfoque que presentan las obras de Mancur Olson y la escuela de la «nueva economía política». Luego, se hará un análisis crítico del discurso de la «reforma económica», sus métodos e importancia para los creadores de políticas elitescas. En las secciones que siguen se revisa una serie de proposiciones elaboradas por los ideólogos de las PAE en relación con el papel de la burocracia estatal y el impacto del ajuste sobre la estructura de clases. Se hace un análisis crítico de las explicaciones ofrecidas por los partidarios de las PAE con respecto a la introducción violenta del ajuste a finales de las décadas de los 70 y 80. Se concluye con un estudio del impacto de las PAE sobre la ciudadanía y las políticas democráticas.

Cabe aclarar la terminología adoptada por los ideólogos del capitalismo desregulado. Así debe hacerse porque los términos que se usan con más frecuencia para describir los cambios de políticas que ellos defienden, «ajuste estructural» y «reforma económica», no ilustran con claridad los procesos emprendidos. Ambos términos se han tomado del lenguaje y las políticas de los grupos izquierdistas de los 60, los cuales estaban a favor de la redistribución del ingreso, la tierra y la propiedad hacia las clases más desposeídas. En la

actualidad, el mismo término de «reforma económica» se refiere a políticas que promueven el desvío de los recursos públicos del gasto social hacia la creación de subsidios e incentivos económicos para los inversionistas privados, y en especial para los exportadores. La «reforma estructural» tiene que ver con la transferencia de las propiedades del Estado a grandes compañías privadas. El término «ajuste» significa desvío de los ingresos hacia las clases más pudientes, reducción de los sueldos y salarios, disminución de los subsidios del Estado para necesidades básicas y producción de bienes ya no para los mercados locales sino para los mercados de exportación. Aunque se emplearán los términos eufemísticos de los autores bajo estudio, ello se hará teniendo siempre muy presente lo que realmente describen estos conceptos.

¿Cuál es la mejor manera de introducir o profundizar el capitalismo desregulado en todo el mundo? En los últimos diez años, esta interrogante ha llegado a ser uno de los más importantes temas de discusión en los círculos políticos elitescos, e incluso entre los participantes provenientes de los «think tanks» (centros de pensamiento y reflexión), las más famosas universidades y las instituciones internacionales de préstamo. Aunque tuvo raíces profundas en la doctrina inicial del FMI, el impulso que ha recibido recientemente este análisis obedeció a la proliferación de los préstamos con fines de ajuste estructural otorgados por el FMI y el Banco Mundial (BM) en el Tercer Mundo durante la década de los 80. La ola inicial de consulta se centró en temas económicos: esencialmente en la secuencia y programación de la «reforma» económica (para tendencias principales de opinión, v. Corbo/Coricelli/Bossak). Tales medidas, que han llegado a recibir el nombre de «Consenso de Washington», se centraron en el cambio del papel del Estado en la economía y la expansión de las relaciones de mercado. Las medidas solían consistir en recortar el presupuesto público, liberalizar los mercados financieros, unificar las tasas de cambio a niveles competitivos, reducir los aranceles, privatizar las empresas del Estado, abrir las economías a la inversión extranjera en términos competitivos, racionalizar y reducir la regulación gubernamental y garantizar los derechos de propiedad (Williamson 1992, pp. 5-21). El análisis se aceleró a finales de la década a raíz de la caída de la URSS y la vuelta al ostracismo de la planificación central.

A medida que fue pasando la década, los analistas se dieron cuenta de que la aplicación del ajuste dependía en gran medida de la existencia de condiciones políticas favorables. El examen de las políticas se fue concentrando cada vez más en los temas políticos. Este cambio experimentado en los términos de análisis fue provocado en gran parte por la propagación de una oposición popular abierta, frecuentemente violenta, en contra del ajuste y de los gobiernos que lo instrumentaban. Una y otra vez docenas, a veces centenares, de manifestantes de todo el Tercer Mundo fueron asesinados en protestas espontáneas en contra del ajuste. En vista de la oposición masiva, el debate académico sobre las políticas desvió su atención hacia el punto: ¿en qué condiciones políticas y mediante qué instituciones puede llevarse a cabo el ajuste de la mejor manera?; ¿cómo se puede reforzar su sustento político y neutralizar la oposición? Este análisis se centró en medios y no en fines, técnicas y gerencia y no en valores.

Uno de los enfoques más influyentes a la hora de implantar las PAE hace hincapié en el papel clave que debe desempeñar el Estado en el proceso que se denominará estatismo neoliberal. Esta escuela de pensamiento subraya el papel fundamental que tiene el Estado en la ejecución del ajuste económico. Recalca la necesidad que tiene este aparato de lograr un nivel relativamente alto de capacidad técnica y administrativa y de arrebatársela, a la sociedad en la que está inmerso, considerable autonomía. Siguiendo los preceptos de la «nueva economía política» relacionados con la obra de Mancur Olson y Anne Krueger, los analistas convienen en que es esencial la autonomía respecto a grupos de interés y otras fuerzas sociales «buscadoras de renta». En lugar de participar en actividades económicamente productivas, en opinión de los neoliberales, estos «buscadores de renta» intentarán alianzas con políticos y burócratas para lograr una gama de beneficios como subsidios, protección frente a la competencia importadora, créditos blandos, etc. Los políticos estarán motivados a comprometerse en tales alianzas buscando respaldo electoral y otras formas de apoyo político. Esta interacción entre los políticos y los «buscadores de renta» desviará el seguimiento de objetivos sociales más amplios tales como el aumento del PNB y la baja de la inflación, a favor de una búsqueda de ventajas económicas individuales¹.

Los estatistas neoliberales rompen con este diagnóstico pesimista de la NEP postulando que en ciertas circunstancias el Estado es capaz de liberarse del cautiverio de los sectores rentistas y de llevar a la sociedad en la dirección de una economía capitalista más abierta y competitiva (un viraje en los acontecimientos que excluye el análisis de la NEP). La fórmula estatista neoliberal a favor de un ajuste políticamente sustentable sigue un plan de acción diferente. El statu quo económico debe verse interrumpido por una crisis económica suficientemente grave para que los actores económicos eliminen su dependencia con respecto a los ingresos del Estado, las rentas y las protecciones que, en última instancia, impiden el desarrollo. La mera perspectiva del ajuste hace muy poco por alterar este estancamiento social, porque su implementación dará lugar en el corto plazo a concentración de perjudicados, aunque se prometan beneficios diferidos para la sociedad en su conjunto. Una vez en marcha la profunda crisis, para iniciar el ajuste es esencial disponer de un aparato estatal con alto grado de autonomía con respecto a las fuerzas sociales y con respaldo de poderes externos como el FMI y el BM. El argumento de la autonomía estatal no se reduce a una simple preferencia por las dictaduras. Muchas de las economías de mayor rendimiento de los últimos años han sido asombrosamente autoritarias (Summers/Thomas, pp. 250-251); sin embargo no todos los regímenes autoritarios han promovido el crecimiento. Además, algunas de las economías más productivas han sido democracias o transiciones hacia ella. El Estado será capaz de actuar de manera más eficaz si es mayor la sofisticación técnica y la competencia de su burocracia y si está más aislado de los grupos de intereses y otras presiones políticas. En los casos en que existan procedimientos electorales, la consolidación del ajuste a

¹ Puntos claves de referencia para la «nueva economía política» (NEP) son Olson y Krueger 1974. Para un estudio, v. Mueller.

menudo se verá asegurada por un sistema político con dos grandes partidos centristas y heterogéneos de base policlasista que incluyan, y moderen, los antagonismos (v., sobre esto, Nelson 1989, 1990; Kahler; Haggard 1990; Haggard/Kaufman 1992; Lafay/Lecaillon; Putterman/Rueschemeyer).

Este análisis remite sobre todo a Mancur Olson, quien sostiene que la clave del crecimiento económico a largo plazo se encuentra en la reducción de la densidad de los grupos de interés. Las economías con muchas organizaciones tienen menores tasas de crecimiento. Las organizaciones buscan un conjunto restringido de beneficios que obstaculizan la productividad y el crecimiento en su conjunto. ¿Cómo puede evitarse tal resultado? Fundamentalmente, aunque no de manera exclusiva, por medio de una catástrofe, guerra o revolución. Alemania y Japón crecieron rápidamente al reducirse los grupos de interés durante la guerra y la ocupación. No ha ocurrido así en Inglaterra, libre de revueltas de carácter revolucionario y de guerras desde la industrialización. Olson ha contribuido al análisis de la «economía política de la reforma» a través de su concepción de la crisis y la catástrofe como claves para romper la inercia de la sociedad civil. Es más probable que los teóricos del ajuste se centren en las crisis de la balanza de pagos, pero su observación es la misma que la de Olson: las crisis desorientan y debilitan a los grupos de interés, los beneficiarios de prebendas y los clientelistas. Una conclusión de Olson no enunciada es que las instituciones públicas más a salvo de la presión de los grupos de interés promoverán mejor el crecimiento (para la influencia de Olson, v. Haggard 1986, p. 161; Kaufman 1986, p. 193; Williamson 1994, p. 19).

Esta escuela de pensamiento ha encontrado su segunda fuente de inspiración en el análisis centrado en el Estado en los procesos de crecimiento económico acelerado del Japón, Corea del Sur, Taiwán y Singapur (Wade). El enfoque estatista ha hecho hincapié en el grado de intervención de los Estados del Este asiático en la promoción del crecimiento, la protección industrial y de los mercados, la promoción crediticia, la política de subsidios a diversos sectores, etc. También se ha subrayado la fragilidad de los grupos de interés, o la coerción de la que son objeto (en especial las organizaciones laborales), y la sorprendente autonomía del aparato estatal respecto de la sociedad, debido al apoyo de EEUU durante los momentos álgidos de la Guerra Fría. Asimismo, se ha recalcado el poder y la extraordinaria independencia de organismos como la Junta de Planificación Económica de Taiwán o el MITI del Japón en el campo de la planificación económica. Todos estos rasgos en el Este asiático han servido para reflexionar acerca del papel clave que pueden desempeñar los aparatos estatales autónomos en el diseño y la implantación de estrategias de desarrollo, sin excluir el ajuste. Los estatistas no se cansan de repetir que la estabilización y ajuste constituye una carga muy pesada para las capacidades administrativas de los Estados en proceso de reforma. Haggard comenta sobre esto: «Tal vez lo más grave sea una serie de limitaciones últimas, sobre todo en el nivel micro. Muchos de los obstáculos que enfrenta la puesta en práctica de las PAE no existen en el sistema político y social en un sentido amplio, ni dentro de las burocracias ni en las estructuras administrativas específicas y sus ambientes» (Haggard 1986).

Haggard y Kaufman escriben: «...a menudo se pasa por alto que muchas reformas económicas, incluso las que se proponen ampliar el papel de las fuerzas del mercado, exigen capacidades técnicas y administrativas con escasa oferta en los países en vías de desarrollo: una educación adecuada en los niveles bajo y medio del personal, adiestramiento especializado para los técnicos y los niveles altos, y facilidades para la recolección de información, su procesamiento y la comunicación.» (Haggard y Kaufman 1992, pp. 224-225).

Problemas de método

Los análisis de las condiciones políticas previas requeridas por el ajuste tienen un carácter casi incestuoso. Temas y colaboradores tienden a ser reciclados de una colección o conferencia a otra; lo mismo ocurre con las citas y entradas bibliográficas de un artículo a otro. Muchos de los colaboradores provienen de un reducido círculo de académicos e intelectuales de los «think tanks» que con frecuencia se han beneficiado del financiamiento del Banco Mundial. Cada uno de ellos está comprometido firmemente con la expansión global de las relaciones de mercado a través del ajuste estructural. Estas características sociológicas del análisis plantean altos «costos de entrada» a los disidentes y a los que tienen opiniones divergentes. El resultado implica errores metodológicos y de argumentación. La previsión del análisis crítico no es uno de los puntos que figuran en el orden del día de estos autores.

La obra *Political Economy of Policy Reform* de Williamson es un ejemplo insigne de tales defectos. El libro contiene trece estudios de casos de países que han culminado supuestamente con éxito un proceso de ajuste. El propósito del libro es servir de «fuente de consulta útil para los diseñadores de políticas» que emprendan una «reforma económica radical». Al final, Williamson y Haggard extraen conclusiones de los casos: a) una crisis de preajuste es útil para sacar a los grupos de interés de sus rutinas y así facilitar un cabal cambio político; b) un gobierno propenso a la reforma que arribe al poder en medio de tal crisis tendrá con el pueblo una luna de miel favorable al ajuste; las causas que justifican el ajuste también se verán fortalecidas si la oposición está fragmentada o reprimida; c) un equipo de economistas competentes y capacitados facilitará el cambio de políticas; d) se requiere un líder nacional con visión de cambio; e) también es preciso disponer de un conjunto amplio de medidas que pueda introducirse con prontitud; f) las «políticas vudú», detrás de las que los políticos a favor del ajuste se escudan en relación con sus objetivos proyectos, rara vez resultan útiles; g) en los casos en que existan instituciones parlamentarias, resultará beneficiosa una base política legislativa; h) la ayuda externa también puede contribuir a menudo al proceso de cambio de políticas. Sobre la base de los estudios de caso, los autores rechazaron la idea de que fueran esenciales las dictaduras o los gobiernos con tendencia derechista. De igual manera, concluyeron que el uso de los medios de comunicación social para reforzar el cambio de políticas no tenía una utilidad específica; así como tampoco era particularmente útil la creación de una capa muy conspicua de beneficiarios de las nuevas políticas.

El problema evidente que plantean estas conclusiones es que algunas de ellas estaban garantizadas por los criterios utilizados para seleccionar los casos. Como los organizadores del estudio encargaron ensayos a expertos económicos que habían estado involucrados de manera directa en los esfuerzos de ajuste de casos examinados, casi no sorprende el que esos mismos expertos hayan concluido que la participación de gente como ellos fuera crucial para un ajuste exitoso. Tampoco es sorprendente que los estudios indicaran que fuera necesario realizar cambios radicales de políticas. Después de todo, los organizadores del estudio excluyeron los esfuerzos «graduales» emprendidos por gobiernos como los de Malasia, Tailandia y Singapur (Williamson 1994, p. 5). Las mismas consideraciones son válidas para el «apoyo político». Empezaron a explorar los programas de ajuste que alcanzaron el «éxito político», que tenían el apoyo político como componente fundamental. Luego, concluyeron que el apoyo político era necesario, y no un resultado (Williamson 1994, p. 589).

Una grave dificultad adicional que plantea el estudio es que esta selección de casos le da a todo el estudio un aire saneado. Se dedican unas cuantas páginas a Venezuela, donde los esfuerzos de Carlos Andrés Pérez arrojaron como resultado una masiva revuelta popular y un intento de golpe de Estado. Los autores seleccionan el Perú de comienzos de los 80 bajo Belaúnde y no el Perú de Fujimori, en el cual se asistió a la disolución del Parlamento y a numerosas violaciones de los derechos humanos. También se evita la Argentina de Menem, con su corrupción a granel y su gobierno por decreto. La exclusión de estos casos implica que buena parte de la «economía política de la reforma» también se vea excluida. Y por supuesto, se obvia en su totalidad el Africa subsahariana. Una ventilación minuciosa de los ajustes en estas latitudes podría levantar una serie de interrogantes inquietantes en torno al propio proceso y sus consecuencias para la democracia, la soberanía y el crecimiento. Más aún, es difícil imaginarse cómo Williamson habría podido tentar a los «expertos» quienes, con la ayuda del BM y del FMI, lidiaban para ajustar las economías de Gabón, por ejemplo, o de Madagascar en los años de crecimiento negativo de fines de los 80, para que asistieran a una conferencia en Washington con el objeto de analizar sus logros. Todo lo anterior acentúa los defectos del método de Williamson en *The Political Economy of Reform*. El volumen ilustra bien los extremos que pueden alcanzarse en este círculo de discusión demasiado cerrado y autoindulgente.

Ajuste y capacidad del Estado

Pasando del método a los temas sustantivos planteados por los partidarios de la política de las PAE, en primer lugar cabe detenerse en la capacidad del Estado para lograr el ajuste. La primera dificultad se presenta con el énfasis que dan de estos autores a la competencia y coherencia burocráticas, cuando es un hecho que el ajuste ha sido frecuente y profundo en todo el Tercer Mundo, mientras que burocracias coherentes con capacidad administrativa y poder de innovación e intervención según el modelo del Este asiático han sido escasas. Las especificidades históricas que dieron lugar a aparatos con estos rasgos – por ejemplo la prolongación de la presencia colonial en Hong Kong, la toma del poder

por un partido militarizado en Taiwán, la ocupación estadounidense y la ayuda masiva debido a la Guerra Fría en Corea del Sur – sólo en pocas oportunidades podrían repetirse en algún otro lugar del planeta.

Los análisis estatistas admiten que las capacidades burocráticas exigidas escasean en el Tercer Mundo. Tras un largo ensayo sobre el papel del Estado en el desarrollo, se comenta: «Las primeras y más obvias lecciones que han de enseñarnos estos casos es que hay una baja oferta de burocracia, y no un exceso. Esto no sólo constituye un problema en las sociedades postcoloniales del sur del Sahara. Incluso en países como Brasil, que cuenta con una oferta relativamente abundante de mano de obra capacitada y una larga tradición de participación del Estado en la economía, es difícil encontrar burocracias weberianas predecibles y coherentes» (Evans, pp. 176-177).

La dificultad reside en que aunque escasee la burocracia, no sucede lo mismo con el ajuste. Un estudio sobre el grado de ajuste durante los 80 en América Latina, reveló la realización de esfuerzos muy grandes: en siete países latinoamericanos se habían puesto en marcha grandes programas de reforma durante los 70 y 80 –Chile, Costa Rica, Bolivia, México, Jamaica, Uruguay y Trinidad y Tobago (Williamson 1990, pp. 406-407). En Africa se iniciaron 241 programas de ajuste en los 80. De ellos sólo 21 cesaron o se abandonaron. Las evaluaciones hechas para ver en qué medida se implantaron las condiciones del BM o del FMI en Africa revelaron que «el 75% de todas las condiciones de los programas se habían cumplido cabalmente o en gran medida.» (Cornia, p. 195). Dada la escasez de competencia burocrática y coherencia en el Tercer Mundo según los estatistas neoliberales, ¿cómo fue posible todo este ajuste?

Un rasgo adicional del ajuste latinoamericano aclara el supuesto de que las fuerzas gubernamentales que dirigen el ajuste deben aislarse de las presiones políticas populares. En América Latina, con mucha frecuencia la primera arma para el ajuste ha sido el decreto presidencial. En Bolivia, por ejemplo, el ajuste realizado durante el gobierno de Paz Zamora en 1985 se llevó a cabo con un decreto. De igual manera, en 1991 el presidente argentino Carlos Menem, firmó un «megadecreto» liberalizante de 122 artículos que acabó con décadas de regulaciones, abolió los entes reguladores y debilitó el poder de negociación colectiva de los sindicatos (*Latin American Weekly Report*, 14/11/1991, p. 4). Ni Menem ni Paz Zamora sintieron la necesidad de delegar poderes de ajuste a las burocracias aisladas. Completamente expuestos a las presiones políticas, como en realidad lo estaban, estos fuertes representantes del Poder Ejecutivo se impusieron a través de la fuerza de los decretos. Tales pasos indican que los gobiernos confiaban, para implantar el ajuste, en el respaldo incondicional de EEUU, el FMI, los banqueros y los militares, y no en el aislamiento.

Parte del problema reside en el hecho de que se intenta deducir el rol del Estado en las estrategias de desarrollo extrapolando el papel y la naturaleza de aquél en las economías del Este asiático durante la posguerra. Los requisitos para implantar un programa de ajustes difieren de los requerimientos que impusieron

las complejas intervenciones económicas emprendidas por el MITI en Japón o la Junta de Planificación Económica (EPB) en Corea del Sur. El ajuste procede sacudiendo e intimidando a sus oponentes y estableciendo la «credibilidad» de un solo golpe, mientras que el MITI y la EPB proceden trabajando cuidadosa y sistemáticamente con las industrias y compañías. Lo último que necesita un Menem es una deliberación burocrática impasible.

El personal del BM o el FMI muy a menudo cumple con los requerimientos técnicos que exige el diseño del ajuste. Tal como lo concluyera un economista que una vez diseñó programas para el FMI: «A pesar de la responsabilidad nacional que tiene el gobierno en relación con el diseño de los programas, en la práctica son diseñados esencialmente por el personal del Fondo, siendo relativamente limitada la participación gubernamental» (Woodward 1990, p. 43; Lafay/Lecaillon, p. 96). Inexplicablemente, esta observación es reconocida a veces por los propios estatistas neoliberales: «Los estudios de caso correspondientes a este proyecto mostraron, de manera algo sorprendente, que el bajo nivel de competencia técnica no necesariamente es un impedimento para la adopción inicial de paquetes de reformas para la liberalización, y que de hecho puede hasta facilitarla. Por ejemplo, los gobiernos de Ghana y Bolivia fueron capaces de usar a los extranjeros y de confiar en el personal del FMI y el Banco Mundial para el diseño de paquetes de amplia reforma.» (Haggard/Kaufman 1992, pp. 21-22). El difundido uso de los burócratas de los organismos internacionales sugiere que los estatistas neoliberales exageran las necesidades de capacidad técnica y burocrática local que implica una política de ajuste.

La «nueva economía política» se presentó como si estuviera en aprietos, al lanzar la hipótesis de que los reformadores estaban atrapados en las exigencias de satisfacer a sus electores buscadores de renta. ¿Cómo un Estado que funcionara con tales restricciones podía aplicar las «estrategias de desarrollo»? La crítica estatista trató de resolver este lío con la hipótesis, basada en la experiencia del Este asiático, de que una burocracia coherente de alta competencia técnica era la clave para poner en práctica las estrategias de desarrollo. Los estatistas neoliberales se equivocan al promover que la aplicación de las «estrategias de desarrollo» dependa de recursos administrativos escasos. Estos teóricos nunca argumentan que los países en proceso de ajuste del Tercer Mundo tienen realmente la capacidad administrativa y técnica que los teóricos suponen necesaria para realizar el ajuste. ¿Cómo pueden entonces justificar el amplio ajuste que ha tenido lugar? Los analistas están únicamente interesados en la capacidad del Estado en la medida en que ésta se relaciona con la implantación del ajuste. De la experiencia del Este asiático sólo desean tomar el Estado fuerte y aislado, y no toda la gama de medidas en materia de políticas que allí se diseñaron para fortalecer y proteger la industria de exportación local. En Africa y Asia el Estado fuerte ha de usarse para un fin opuesto: la eliminación de las protecciones para el capital local, la apertura comercial y la venta de los recursos a los inversionistas y productores extranjeros, la remoción de los obstáculos al libre movimiento de los capitales, etc. En su mayoría, los estatistas neoliberales rechazan la opinión neoclásica según la cual los orígenes del desarrollo se ubican

a orillas del Pacífico. Esta opinión recalca, entre otros puntos, los beneficios para la industrialización y el desarrollo de la apertura, la liberalización del comercio y la inversión extranjera directa. No obstante, los estatistas aceptan las fórmulas neoclásicas cuando se trata de África o de Asia; éste es el significado que tiene su apoyo en las típicas medidas de ajuste que presionan por la apertura de las economías del Tercer Mundo. En pocas palabras, aceptan la aplicación del ajuste estructural en todo el Tercer Mundo; simplemente desean que tal ajuste se implante y sea defendido por un Estado fuerte con burocracias coherentes aisladas de la presión popular. Su fórmula para África y Asia es «el Consenso de Washington más el Estado ribereño del Pacífico».

La base de la reforma: ¿clase o Estado?

La segunda gran dificultad con la literatura sobre las condiciones políticas de la reforma es la justificación de la extensa intervención del Estado. La burocracia estatal debe intervenir como guardián del bienestar económico, según estos analistas, porque los programas de ajuste se enfrentarán a la intensa oposición de los perjudicados y a la indiferencia de quienes persisten en obtener los beneficios futuros del crecimiento del PNB o una menor inflación. Como no hay fuerzas sociales significativas que soporten el ajuste de buena gana, el Estado actuará como una especie de sustituto para presionar a favor (Haggard/Kaufman 1992, p. 19; Williamson 1994, p. 531; Lafay/Lecaillon, pp. 79-81).

Este análisis es una obcecación pasmosa. Oculta el daño social infligido con el ajuste estructural a la gente común y corriente. Ignora los beneficios inesperados y extraordinarios de índole política y económica que el ajuste brinda a las clases altas locales y sus aliados internacionales. Ignora el gran respaldo que le ofrecen las clases altas al ajuste porque tienen la certeza relativa de que obtendrán enormes ganancias a partir de tales políticas.

El ajuste estructural contribuye a que se modifique la relación de fuerzas entre las clases sociales, pues le resta poder a las populares para brindárselo a la local dominante. Este cambio de la relación de fuerzas entre las clases se refleja en el hecho de que la estabilización y el ajuste implican una disminución del salario real y un aumento del costo de la vida a través de la devaluación y la reducción de los gastos estatales en seguridad social, el recorte de los subsidios al consumo, la eliminación de los controles de precios, el despido de los trabajadores del sector público, etc. Como se reduce la demanda local para mejorar la situación de la balanza de pagos, aumentan el desempleo, el subempleo y el tamaño de la economía informal. En toda América Latina, la participación de la mano de obra en la distribución funcional del ingreso cayó de un 41,5% en 1980 a un 37,9% en 1985 durante los años de intenso ajuste. Bajó un 3,6% más durante 1985-1990. La participación del capital aumentó de un 58,5% en 1980 a un 62,1% en 1985. Subió un 3,6% más entre 1985 y 1990. Nótese que estos drásticos recortes del salario real y el aumento del desempleo y subempleo son hechos tanto políticos como económicos. Al intensificarse la lucha del individuo para sobrevivir y agudizarse la

competencia entre los trabajadores, se desorganizan las masas urbanas y se debilitan sus posibilidades de resistencia.

Además de este profundo deterioro de las condiciones de vida de la clase trabajadora, los programas de ajuste han contemplado a menudo grandes transferencias de riqueza y subsidios a la clase dominante, entre las cuales figura la socialización de la deuda privada. En América Latina, la proporción de deuda externa con garantía pública subió de un 53,7% en 1982 a un 79,5% en 1986 (Felix/Caskey, p. 50). Las privatizaciones también posibilitaron la obtención de ganancias súbitas para la clase dominante y los inversionistas extranjeros durante el ajuste. El gobierno de Menem vendió, según se dice, la línea aérea del Estado por el costo de dos de sus Boeing. Los subsidios públicos en las privatizaciones durante la última ola de liquidación en Chile bajo el mandato de Pinochet se estimaron en un 50% (Peralta Ramos, p. 117; Meller, pp. 81-83). Por alguna razón perlas como éstas suelen dejarse fuera de las cuentas de los balances que idean los teóricos estatistas.

Es particularmente erróneo suponer que las clases dominantes, sobre todo en América Latina, estuvieran confusas e inseguras en lo que respecta al significado del ajuste estructural para las clases y que esperaban sólo beneficios generalizados y distantes. El BM proclamó a los cuatro vientos que las políticas de las dictaduras del Cono Sur constituían ejemplos de reforma. Tal como se apunta en el *Annual Report* del BM de 1980: «...para unos cuantos países se ha tornado evidente que el mantener las altas tasas de crecimiento de las exportaciones no tradicionales a mediano plazo requerirá de un sector industrial internacionalmente competitivo que puede formarse sólo a través de la liberalización gradual del comercio y otros ajustes estructurales. Los países del 'Cono' Sur (Argentina, Chile y Uruguay) han avanzado a grandes pasos hacia la apertura de sus economías y la adopción de mecanismos de mercado que permiten funcionar con un mínimo de interferencia. Hasta ahora, los resultados son alentadores». El ajuste estructural en el Cono Sur indicó y profundizó la desorganización de la clase trabajadora exactamente en la misma medida en que éste aumentaba las prerrogativas del capital para «funcionar con un mínimo de interferencia».

Como se señaló arriba, gran parte de la literatura insiste explícitamente en que el ajuste estructural acarreará pérdidas concentradas inmediatas para algunos, al tiempo que generará beneficios futuros generalizados para la mayoría. No obstante, resulta bastante extraño que la mayor parte de la literatura suponga implícitamente que las masas urbanas serán el foco de oposición al ajuste. Cuando estos teóricos hablan de desorganizar la oposición, suelen referirse a la fuerza laboral y a los pobres de los centros urbanos: «en los casos en que la oposición de los sindicatos se ha combinado con una protesta mucho más amplia, casi siempre por parte de los sectores populares urbanos aunque a veces también por parte de los comerciantes, es un hecho que se han modificado considerablemente o abandonado los programas.» (Nelson 1990, p. 350; Nelson 1992, pp. 227-228; Kaufman, p. 192). La suposición de que trabajadores y pobladores de los centros urbanos se opondrán masivamente al ajuste también

figura en la recomendación de los teóricos según la cual los regímenes políticos podrán llevarlo con dos partidos centristas. La hipótesis es que los grupos heterogéneos de tales partidos amortiguarán la movilización de clases y la protesta. Tal sistema de partidos «dará cabida para que la fuerza laboral y la izquierda desempeñen cierta función, pero como 'socios' claramente 'menores' de los partidos centristas dominados por las elites que compiten por superponerse a los grupos de electores de diferentes clases sociales.» (Haggard/Kaufman, p. 343). Aunque gran parte de esta literatura se base en la «nueva economía política» en lo que respecta a sus presupuestos teóricos acerca de la acción colectiva, sus análisis sobre situaciones históricas concretas a menudo dependen de una especie de análisis clasista. Como lo apuntara Joan Nelson sobre esta literatura: «Suele suponerse que la mano de obra organizada es el grupo que probablemente esté más interesado en que se pierdan los esfuerzos por realizar los ajustes, bien sea desde el interior o el exterior de la coalición que gobierne.» (Nelson 1990, p. 25).

El énfasis en el papel decisivo de la burocracia estatal como sustituto de la supuesta falta de respaldo social al ajuste desempeña una función ideológica fundamental. Arroja un velo de legitimidad tecnocrática sobre las propias medidas, las cuales se presentan como resultado de un proceso de deliberación especializada e impersonal por parte de burócratas, no contaminado por el respaldo calculado de fuerzas sociales específicas. Aleja la atención analítica del enorme cambio que han sufrido el privilegio y el poder clasista, presagiado por el típico programa de ajustes. En suma, el análisis orientado hacia el Estado enmascara los intereses sociales que se mantienen en disputa, así como también todo lo que está en juego en ella.

Cómo explicar el ajuste global

Para una corriente de pensamiento decidida a explorar las condiciones políticas de la reforma, es sorprendente que los analistas no intenten explicar la densidad de las iniciativas de ajuste *a nivel global* que se verificaron aproximadamente a partir de 1980. No basta con apelar a la segunda crisis petrolera y a la depresión comercial. La necesidad y la capacidad de ajustar son dos cosas diferentes. Tampoco es suficiente un análisis país por país. Se necesita una causa global para explicar un efecto global simultáneo. ¿Cuáles eran las condiciones políticas que produjeron este efecto global?; ¿por qué de repente fue posible implantar el ajuste cuando esfuerzos similares realizados en décadas anteriores, tales como la reforma general de Bolivia a finales de los 50 y la devaluación en la India a mediados de los 60, habían fracasado a menudo por la oposición nacionalista o izquierdista?

En este caso la respuesta debe buscarse en las derrotas políticas cada vez más frecuentes de la izquierda revolucionaria durante todo el período de posguerra. Aunque en la década de los 60 se soportaron derrotas aplastantes, siendo las más resaltantes la destrucción del comunismo en Indonesia y la derrota de las campañas guerrilleras en América Latina, las caídas de importancia para imponer

el ajuste estructural tuvieron lugar en América Latina y África. Como se analizó antes, el ajuste en América Latina se impuso por primera vez con la llegada al poder de los dictadores militares y la cruel represión de la izquierda. La izquierda africana sufrió el agotamiento de las esperanzas socialistas en Etiopía bajo la represión y una guerra chauvinista. Mozambique y Angola se vieron envueltos en la guerra civil, recibiendo sus oponentes un amplio respaldo desde Sudáfrica y EEUU. El colapso o destrucción de la izquierda en África y América del Sur, apuntalado por las derrotas previas sufridas en Asia, se consolidó a finales de los 70 y 80 con el viraje capitalista en China. Estas derrotas se vieron coronadas, por supuesto, con la desintegración del Bloque Soviético a finales de los 80 y constituyeron así la condición política primordial para la «reforma de las políticas». Examinar la «desorganización de la oposición» caso por caso en cada país en proceso de ajuste sin analizar la trayectoria general de la oposición global al capital es tan sensato como estudiar las crisis de la balanza de pagos caso por caso sin mencionar tendencias globales tales como las crisis petroleras.

Democracia y ajuste

Los analistas de la reforma están particularmente interesados en la democracia no por sus propios méritos sino por ser un conjunto de instituciones capaz de poner obstáculos a la introducción lenta del ajuste. ¿Cómo obstruyen las instituciones democráticas la iniciación y consolidación del ajuste estructural?; ¿qué regímenes y sistemas partidistas oponen la menor resistencia al ajuste? Se reflexiona mucho acerca de la influencia de la democracia sobre el ajuste; se ignora en gran medida el impacto de éste sobre el grado de participación democrática y sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos para rendir cuentas ante las mayorías, excepto en los casos en que esos asuntos interfieren con el ajuste en sí. Se dejan sin examinar los rasgos autoritarios de los nuevos regímenes electorales en los países en proceso de reformas. El dato más resaltante ha sido la hipertrofia del ejecutivo en muchos países en proceso de ajuste, el uso discrecional de la facultad de gobernar por decreto y la marginación del parlamento (Pásara). Las políticas de ajuste han acelerado poderosamente estas tendencias. La reorientación del presupuesto público y el cambio experimentado por la intervención del Estado han debilitado los nexos entre representantes y grupos de votantes, adelgazando así la legitimidad del parlamento junto con su capacidad para satisfacer las demandas materiales de los electores (Vacs, p. 87, para una variante de este argumento; Petras/Vieux). La atrofia de la democracia y el crecimiento del autoritarismo dentro del sistema electoral no figuran en la agenda intelectual de los ideólogos del ajuste.

Los estatistas neoliberales consideran que la democracia es muy peligrosa. No es probable que las masas entiendan o respalden una reforma. Se necesita una crisis para despojarlas de sus ilusiones. Se requiere de una elite técnicamente calificada para que diseñe las políticas necesarias para estimular el crecimiento y la prosperidad. Tienen que tramarse instituciones político-partidistas especiales para impedir que las masas exaltadas trastoquen las reformas de la elite. Los

burócratas de Estado deben estar cuidadosamente aislados de la sensibilidad y la política de masas.

En armonía con estas preocupaciones, esta literatura está llena de desprecio por el ciudadano común. Esa gente debe ser manipulada para que respalde las políticas adecuadas ya que ignoran la existencia del Consenso de Washington. El maquiavelismo abunda en los debates sobre reforma de políticas. Así pues, el profesor John Waterbury canta las alabanzas del engaño: «...las políticas de austeridad deberían ser desiguales, a veces internamente incongruentes y, de ser posible, deberían estar camufladas. No debería brindarse información a los diversos grupos de votantes sobre las pérdidas y los beneficios que acarrear. Mientras más altos sean los costos económicos y políticos potenciales del ajuste, más importancia se le dará a la obcecación.» (Waterbury, p. 54). Los profesores Haggard y Kaufman recomiendan, para enfrentar las masas urbanas, recurrir a una mezcla de «paquetes» de programas, manipulación y empleo de tácticas obstruccionistas para ganar tiempo, aunque recomiendan que «el llegar a ciertos acuerdos es más importante cuando se trata con los privilegiados» (Haggard/Kaufman, p. 29). John Williamson, del Instituto para la Economía Internacional, se pregunta si no sería de sabios «pensar en provocar deliberadamente una crisis» para allanar el camino hacia el ajuste o concebir una «seudocrisis que pudiera cumplir la misma función positiva» (Williamson 1994, p. 20). No hay certeza de que Fujimori o Menem necesitaran profesores que les dieran lecciones de ocultación. Por otra parte, un repentino aumento de los precios del pan o del pasaje de transporte colectivo ordenado por el FMI es difícil de aplicar incluso para el embustero más hábil y tramposo. Tal vez el cinismo sirva simplemente para indicar el compromiso extremo con los que controlan los fondos para donaciones y gratificaciones en el BM y el FMI. En cualquier caso, el desdén por la democracia que reflejan tales observaciones es evidente.

Antes de volcar su atención hacia las condiciones políticas del ajuste en *The Political Economy of Reform*, John Williamson y colaboradores trataron de determinar cuán exitosa había sido la reforma estructural en la promoción del crecimiento económico en América Latina. La conclusión fue que de las siete economías que sufrieron los ajustes más intensos en los 80, cinco estaban experimentando un estancamiento o una disminución del crecimiento (Williamson 1990, p. 406). Un análisis reciente de los principales estudios sobre las consecuencias que tiene el ajuste para el crecimiento, realizado por un antiguo economista del FMI y el BM, concluía: «Por consiguiente, en líneas generales, los tres estudios analizados... muestran en el mejor de los casos resultados positivos muy limitados en relación con el ajuste estructural, a pesar de las diferentes fuentes potenciales de favoritismo hacia éste; y dichos beneficios tal como existen son eclipsados por el efecto negativo muy fuerte que tiene sobre la inversión, punto sobre el cual coincidieron los tres estudios en su totalidad.» (Woodward, pp. 191-233). Así pues, en términos de crecimiento económico, no hay fundamento sólido que justifique las reformas que están intentando imponer los analistas estatalistas.

Sin embargo, existe una razón económica no enunciada. Las elites locales e internacionales se han beneficiado mucho del ajuste estructural. Las deudas privadas las ha asumido el Estado, los bancos acreedores han recibido miles de millones, las organizaciones de las clases trabajadoras han sido aplastadas o dramáticamente debilitadas mediante la represión y las consecuencias económicas del ajuste, los mercados locales y los recursos se han abierto de par en par a los inversionistas extranjeros, la mano de obra se ha abaratado enormemente. En efecto, el ajuste estructural es una forma de lucha de clases con otro nombre. Ha organizado un cambio drástico en términos de poder de clases en beneficio de los ricos y privilegiados. Los analistas de la economía política de la reforma definitivamente han tomado partido en este proceso, aunque son incapaces de explicarlo. Como se mostró antes, sus análisis desatienden todo lo que significa explicar el grado de ajuste en el Tercer Mundo dados los niveles existentes de capacidad del Estado, el advenimiento global del ajuste a comienzos de los 80 y sus bases sociales de apoyo y oposición. Tampoco han explicado en forma adecuada el motivo por el cual todos los gobiernos deberían emprender la reforma, en vista de los resultados nefastos que han tenido estos experimentos para el crecimiento económico. Es característico del clima político de EEUU que la polémica reciente y bastante visible en contra de la politización de las ciencias sociales en cierta forma se las haya arreglado para pasar por alto el servilismo entusiasta de los economistas políticos del ajuste (Packenham; Horowitz).

Referencias:

- Corbo, Vittorio, Fabrizio Coricelli y Jan Bossak: *Reforming Central and Eastern European Economies*, The World Bank, Washington D. C., 1991.
- Cornia, Giovanni Andrea: «Is Adjustment Conducive to Long-Term Development? The Case of Africa in the 1980s» en Gianni Vaggi (ed.): *From the Debt Crisis to Sustainable Development*, St. Martin's Press, Nueva York, 1993.
- Evans, Peter: «The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change» en Haggard/Kaufman.
- Felix, David (ed.): *Debt and Transfiguration*, M. E. Sharpe, Nueva York, 1990.
- Felix, David y John Caskey: «The Road to Default: An Assessment of Debt Crisis Management in Latin America» en *ibíd.*
- Haggard, Stephan: «The Politics of Adjustment: Lessons from the IMF's Extended Fund Facility» en Kahler. Haggard, Stephan: *Pathways from the Periphery*, Cornell University Press, Ithaca, 1990.
- Haggard, Stephan y Robert Kaufman (eds.): *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton University Press, Princeton, 1992.
- Haggard, Stephan y Robert Kaufman: «Institutions and Economic Adjustment» en *ibíd.*
- Haggard, Stephan y Robert Kaufman: «Economic Adjustment and the Prospects for Democracy.» en *ibíd.*
- Haggard, Stephan y Robert Kaufman: «The State in the Initiation and Consolidation of Market-Oriented Reform» en *State and Market in Development*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1992.
- Hoeven, Rolf von der y Richard Anker: *Poverty Monitoring: An International Concern*, St. Martin's Press, Nueva York, 1994.
- Horowitz, Irving Louis: *The Decomposition of Sociology*, Oxford University Press, Oxford, 1993.
- Infante, Ricardo y Víctor Tokman: «Monitoring Poverty and Employment Trends: An Index for the Social Debt» en Hoeven/Anker.
- Kahler, Miles (ed.): *The Politics of International Debt*, Cornell University Press, Ithaca, 1986.

- Kaufman, Robert: «Democratic and Authoritarian Responses to the Debt Issue: Argentina, Brazil, Mexico» en *ibíd.*
- Krueger, Anne: «The Political Economy of the Rent-Seeking Society» en *American Economic Review* 64/6/1974, pp. 291-303.
- Lafay, Jean-Dominique y Jacques Lecaillon: *The Political Dimension of Economic Adjustment*, OECD, París, 1993.
- Malloy, James, Luis Abugattas y Catherine Conaghan: «Business and the 'Boys': The Politics of Neoliberalism in the Central Andes» en *Latin American Research Review* vol. 25 N° 2, 1990.
- Meller, Patricio: «Chile» en *Latin American Adjustment* en Williamson. Mueller, D.C.: *Public Choice II*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989.
- Nelson, Joan (ed.): *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*, Transaction Books, New Brunswick, 1989.
- Nelson, Joan (ed.): *Economic Crisis and Policy Choice*, Princeton University Press, Princeton, 1990.
- Nelson, Joan: «Poverty, Equity, and the Politics of Adjustment» en Haggard/Kaufman.
- Olson, Mancur: *The Rise and Decline of Nations*, Yale University Press, New Haven, 1982.
- Packenhams, Robert: *The Dependency Movement*, Harvard University Press, Cambridge, 1992.
- Pásara, Luis: «El Rol del Parlamento: Argentina y Perú» en *Desarrollo Económico* 132, 1-3/1993, Buenos Aires.
- Peralta Ramos, Mónica: «Economic Policy and Distributional Conflict among Business Groups in Argentina: From Alfonsín to Menem (1983-1990)» en Edward Epstein (ed.): *The New Argentine Democracy*, Praeger, Westport, 1992.
- Putterman, Louis y Dietrich Rueschemeyer (eds.): *State and Market in Development*, Lynne Rienner, Boulder, 1992.
- Smith, William, Carlos Acuña y Eduardo A. Gamarra (eds.): *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*, Transaction Publishers, New Brunswick, 1994.
- Summers, Lawrence y Thomas Vinod : «Recent Lessons of Development» en *World Bank Research Observer* vol. 8 N° 2, 7/1993.
- Vacs, Aldo: «Convergence and Dissension: Democracy, Markets, and Structural Reform in World Perspective» en Smith/Acuña/Gamarra.
- Vaggi, Gianni: *From Debt Crisis to Sustainable Development*, St. Martin's Press, Nueva York, 1993.
- Vieux, Steve y James Petras: *The Structural Adjustment Policy Cycle*, 1994, mimeo.
- Wade, Robert: *Governing the Market*, Princeton University Press, Princeton, 1990.
- Waterbury, John: «The Political Management of Economic Adjustment and Reform» en J. Nelson.
- Williamson, John: *Latin American Adjustment*, Institute for International Economics, Washington, 1992.
- Williamson, John: *The Political Economy of Reform*, Institute for International Economics, Washington, 1994.
- Woodward, David: *Debt, Adjustment and Poverty in Developing Countries, 1*, Pinter Publishers, Londres, 1992.
- World Bank: *Annual Report 1980*, The World Bank, Washington, 1980
- World Bank: *The East Asian Miracle*, Oxford University Press, Oxford, 1993.