

DEMOCRACIA Y AJUSTE ESTRUCTURAL*



109

Daniel García Delgado**

Introducción

La indagación sobre el impacto de las políticas de estabilización en las sociedades latinoamericanas de la última década ha sido de naturaleza predominantemente *económica*. Los diversos estudios realizados por organismos internacionales (CEPAL, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional) y centros de investigación regional, analizaron el impacto de medidas de estabilidad sobre el sector externo, el perfil industrial y el déficit cuasifiscal, enfatizando la necesidad de impulsar reformas estructurales para controlar la inflación y posibilitar así el cre-

* Este trabajo, que fue leído en el XVII. Congreso Latinoamericano de Sociología (ALAS), Montevideo, 2-6 de diciembre de 1988, incluye elaboraciones realizadas para el Proyecto RLA 86/001 PNUD-UNESCO-CLACSO.

** Becario del CONICET (Argentina), e investigador del Centro de Estudios sobre Acción Colectiva (CEAC).

cimiento.¹ Recientemente también se estudió el impacto *social* del ajuste y se comprobaron sus efectos regresivos en la distribución del ingreso, la ampliación de la marginalidad y la desarticulación social y del sector informal. Asimismo, se investigó la política social necesaria para enfrentar estas disfunciones y lograr un ajuste con "rostro humano".² Sin embargo, aún no hay estudios que muestren el impacto del ajuste sobre lo *político*; es decir, la influencia de la nueva macroeconomía en el comportamiento de actores sociales y, en particular, en los procesos de democratización.³

El objetivo es, entonces, analizar este impacto y sus costos en tres niveles: a) cómo son influidos el comportamiento, la racionalidad y los valores de los actores sociales por las políticas de estabilización; b) en qué medida incide en el perfil institucional y en el tipo de democracia emergente; c) cómo incide en las motivaciones para la participación y en las condiciones de estabilidad y consolidación democrática.⁴

El impacto de estas políticas en términos de concentración del ingreso, aumento del desempleo y pérdida de expectativas en la población no sólo esparcen apatía y desencanto; también pueden convertirse en un factor de inestabilidad. Pero lo cierto es que a diferencia de los enfoques iniciales sobre la transición y que consideraban los problemas principales de la ingobernabilidad y del tipo de democracia a consolidar —cuyos aspectos principales eran el *político-cultural* (cultura pretoriana), y el *diseño institucional* (ausencia de un sistema de partidos, rigidez del modelo presidencialista o relación fuerzas armadas Estado)—, ahora se revela con mayor claridad la gravitación de un tercer factor, el *económico-social* (ajuste estructural). Esta macroeconomía pareciera promover una contradicción singular y significativa entre un sistema político cada vez más articulado junto a un proceso de fragmentación y degradación social, entre una extendida legitimación del sistema

¹ CEPAL *Balance preliminar de la economía latinoamericana*, 1983 sep.

² PREALL *Deuda Social. Qué es, cuánto es, cómo se paga?*, Stgo. de Chile, 1988. Sebastián Edward, en "Deuda externa y ajuste estructural", estudios CIEPLAN, núm. 22, Stgo. de Chile, marzo de 1988. Y en CEPAL, "La crisis y el desarrollo social. Retos y posibilidades", Conferencia de ministros de planificación y educación, Bogotá, abril de 1988.

³ Acerca de los efectos sobre la gobernabilidad del conflicto socioeconómico provocado en la deuda externa y los planes económicos en vigencia, se ha insistido e insiste en los foros internacionales. Sin embargo, no se han analizado las determinaciones concretas de este riesgo, ni cómo condiciona el funcionamiento del sistema político en concreto. Algunos análisis globales sobre deuda y gobernabilidad se pueden consultar en William Smith, "Políticas económicas de choque y transición democrática en Argentina y Brasil", *Revista Mexicana de Sociología*, Año L, núm. 2 abril-junio 1988, también de Karen Remmer, "The Politics of Economic Stabilization: IMF Stand by Programs in Latin America, 1954-1984", en *Comparative Politics*, 19, 1 (1986) y de Harry Bienen and Mark Bersovitz, "Economic Stabilization, Conditionality and Political Stability", en *International Organization*, 39, 4 (1985).

⁴ Algunos elementos teóricos sobre la acción colectiva los tomamos de las elaboraciones de Offe, Claus, y Misenthal. Helmut, "Dos lógicas de la acción colectiva", en *Cuadernos de Sociología*, CUBA, 1988; Olsen, M., Jr. *The Logic of collective action. Public good and the theory of groups*. New York, 1968; y de Dos Santos, Wanderley, *The dual logic of collective action*. Univ. of Chicago. 1988 (mimeo)

democrático y por otro la profundización de tendencias recesivas y de exclusión, entre libertad política y desigualdad social. Es sobre esta contradicción que proponemos desarrollar algunas hipótesis sobre la influencia del ajuste.

El ajuste estructural provoca una contradicción entre la legitimación del sistema democrático y la profundización de tendencias recesivas.

Estas hipótesis tienen un alto nivel de generalidad; son extensibles a la región en la medida que las políticas de ajuste son aplicadas en los distintos países desde 1982. Como contrapartida a su elevada generalidad, se tiene el beneficio de establecer un marco global de comprensión de la acción colectiva en América Latina, un marco teórico sobre las nuevas relaciones entre economía y política en los 80. Para una mayor claridad del análisis proponemos distinguir tres planos de este impacto: los actores políticos, los económico-sociales, y los movimientos sociales o de base.

Ajuste y política

111

Los planes de estabilización intentan: a) corregir el déficit del comercio exterior y la estabilización de las reservas internacionales en niveles seguros; b) eliminar el déficit del sector público; c) reducir la inflación.⁵ Estos planes tienen como causas profundas tres factores: crisis mundial y cuestionamiento del paradigma keynesiano; elevación de las tasas de interés en los Estados Unidos; y sobreendeudamiento. Tales factores dan lugar a la principal innovación económica de los 80: las políticas de ajuste, pero ya no como planes de estabilización convencionales sino de "ajuste estructural". Estos representan una transformación del perfil económico y productivo del Estado, y de su relación con la sociedad y con el mercado.⁶ El objetivo es ajustar la economía interna al desequilibrio existente en el sector externo mediante la reducción del gasto público, el aumento de la balanza comercial y la drástica redistribución del ingreso. Ello requiere redefinir el perfil productivo, volcar la producción hacia la exportación y lograr el equilibrio del sector externo a través de reducir el consumo interno, mejorar la balanza comercial para poder pagar los servicios de los acreedores y seguir así aspirando a nuevos créditos.

A partir de 1982, fecha en que los países centrales comienzan a exigir el pago de la deuda, imponiendo al FMI como organismo supervisor de la reestructuración de las economías periféricas, el signo del flujo de dinero se invierte drásticamente: en lugar de recibir transferencias, América Latina se convierte en una región exportadora de excedentes finan-

⁵ W. Smith, op. cit., pág. 66

⁶ Franz Hinkelamert advierte respecto de esta dilución del sentido progresivo de los términos "transformación" y "cambios estructurales"; señala que "Ajuste estructural significa ahora: transformación de América Latina en función de un capitalismo extremo capaz de transferir a los países del centro un máximo de excedentes", en *La deuda externa de América Latina. El automatismo de la deuda*, ed. DEI, San José de Costa Rica, 1987, pág. 33. Sobre los problemas para incrementar los intercambios sur-sur en el *dette des pays en développement: Le probleme budgétaire et la question du transfert*, OCDE, París, 1988; y BID, *Progres économique et social en Amérique Latine, rapports des années, 1982 a 1987*.

cieros.⁷ Esto implica un fuerte golpe para aquellas políticas económicas orientadas a favorecer el mercado interno, sustituir importaciones y garantizar una regulación estatal autónoma de la economía.

El impacto sobre los actores políticos

1. *Cambio de roles estatales y crisis de mediación.* En la mayoría de los países de la región se registra un fenómeno similar a la modificación del rol estatal en la década de los 80. Este cambio se vincula con las políticas de apertura económica, reconversión industrial, reforma fiscal, capitalización de la deuda, privatización de empresas públicas. Son políticas asociadas a la modernización del Estado y a la estabilización económica. Instan a que el gobierno tenga una menor iniciativa económica directa —al menos en la producción de bienes—, favorezca el mercado externo sobre el interno, e incremente la racionalidad y eficacia burocrática. Asimismo, modifican significativamente la orientación del accionar estatal: el Estado pierde autonomía (pauta de condicionalidad, monitoreo por parte de los organismos internacionales), y restringe progresivamente la capacidad de compromiso del sistema político.

En el caso uruguayo, por ejemplo, el Partido colorado apoyó en un primer momento las propuestas de los principales actores políticos y sociales reunidos en el Consejo Nacional de Concertación Programática para superar la crisis, pero con posterioridad a 1986, cuando se aclara que la opción estratégica del gobierno es la búsqueda del equilibrio fiscal y la estabilización económica en términos tradicionales, la concertación social se diluye, la acción legislativa parlamentaria es bloqueada con vetos presidenciales y la confrontación social aumenta.⁸ Se produce así una creciente concentración decisional en el Poder Ejecutivo con pérdida de capacidad de mediación de la sociedad por los partidos.

En la articulación del ajuste entre el Estado y la sociedad, y entre aquél y estos organismos internacionales, cobra cada vez mayor importancia un nuevo actor: *la tecnocracia*. Dada la complejidad que adquiere la negociación con el sector externo y las políticas públicas, se conforma un moderno espacio de poder técnico en el Ejecutivo. Esta mediación se vincula a procesos de modernización y crecimiento de la racionalidad instrumental, pero también genera un importante monopolio de las decisiones en una élite que interviene en aspectos claves y difícilmente es controlada. Esto provoca una modificación del rol del político: su desplazamiento respecto de las decisiones principales (en la medida que lo económico supone un programa político) y su relegamiento al rol de comunicador o racionalizador de estas decisiones ante los públicos o electorados.⁹

⁷ F. Hinkelamert, op. cit.

⁸ Walter Cancela y Jorge Notaro, "Política económica y actores sociales. El caso uruguayo" Proyecto RLA 86/001 PNUD-UNESCO-CLACSO, y CLAEH CIEDUR, Montevideo, 1987. Esta nueva vinculación entre el Estado y los organismos internacionales es relatada por J. Malloy, *Authoritarians and democrats. Regimen transition in Latin America*, Univ. de Pittsburgh, 1987.

⁹ La ciencia y la técnica como fuerzas de dominación moderna han sido estudiadas por autores como K. Galbraith (1960), J. Habermas y Alvin Gouldner. La importancia de la información como instancia de poder tecnoburocrático en América Latina es reslatado en trabajos de autores latinoamericanos como F.E. Cardozo ("los anillos burocráticos") y G.O. Donnell ("los roles tecnocráticos").

2. *Crisis de mediación.* Las opciones gubernamentales, al distanciarse de las expectativas y necesidades populares, generan una crisis de mediación. El Estado sufre una escisión, ya que estas políticas implican un compromiso con factores y organismos económicos externos (bancos acreedores, organismos financieros internacionales) que quedan fuera del sistema político nacional, produciéndose una fuerte contradicción entre *transnacionalización de la economía* y *elaboración nacional del consenso* (Preseworsky, 1982). En esta transacción disminuyen los elementos consensuales del funcionamiento estatal, lo que lleva a que el sistema de partidos tenga cada vez mayores dificultades para reconstituir el consenso y procesar políticas que no corresponden a las expectativas populares.

Las políticas de apertura económica, reconversión industrial, reforma fiscal, capitalización de la deuda y privatización de empresas públicas, están asociadas a la modernización del Estado.

En este marco se comprenden algunos comportamientos de los partidos políticos. Por una parte el ajuste les plantea una opción de hierro que oscila entre la búsqueda de despolitización y la coacción. La falta de respuestas a las demandas populares son elaboradas por los gobiernos en términos de restricciones ineludibles o de razón de Estado. Pero esta falta de respuesta provoca fuertes realineamientos

electorales, bruscos cambios en los electorados, que demuestran que si bien los partidos no proporcionan certezas respecto del futuro, los electorados tampoco se la proporcionan a la clase política. La racionalidad instrumental predominante en la política macroeconómica, muchas veces caracterizada como "posibilismo" por las oposiciones, lleva a los partidos de gobierno, que requieren mantener su fuerza electoral, a reforzar una tendencia secular en la región: el clientelismo y el desplazamiento de la cuestión económica social hacia otros ámbitos. Para ello se necesita cada vez más de los recursos del Estado, lo cual provoca que el partido se estatice pero al mismo tiempo comparta la crisis del Estado. Dado que la crisis no puede ser resuelta, se pasa a administrarla, pero en una dinámica donde la cobertura ideológica se vuelve cada vez más endeble.¹⁰

Si bien se observa en los partidos preocupación por las políticas tendientes a la privatización y sus consecuencias sobre el empleo y la desnacionalización de la economía, ello no necesariamente se traduce en opciones diferentes o consistentes. Quizás por este motivo los partidos de la oposición comparten con los de gobierno cierta crisis de militancia, un distanciamiento creciente entre cuadros superiores y bases, entre políticos profesionales y ciudadanos ahora pasivos o "consumidores" de la política. El aumento de la organización y división interna del trabajo partidario, así como el creciente proceso de intercomunicación regional y su misma revalorización institucional, no bastan para conjurar la crisis de participación. Este repliegue hacia lo privado de los activistas es un fenómeno conocido como "desencanto" y a él se asocian diversos factores: mayor profesionalismo de la política, disminución de la confianza en la eficacia de la participación, *output* económico —que implica

¹⁰ Esta observación la debo a Ariel Colombo; también estoy en deuda con su tipología elaborada en, "Sistemas de Partidos en América Latina", CIAS, Buenos Aires, 1983.

la falta de respuestas— y desplazamiento de los partidos de las decisiones principales.

La propuesta de superación de la crisis a través de la incorporación de tecnología, de capital, de mayor competitividad comercial, disminuye las últimas motivaciones para la movilización y militancia. La falta de crecimiento económico se enlaza con la búsqueda de satisfacciones inmediatas: en un mundo lleno de incertidumbre se tiende a hacer de la política más un medio de movilidad individual que un problema de emancipación colectiva (partidos que se convierten en canales de movilidad social al estar cerrados los habituales en el mercado). Por último, los medios de comunicación contribuyen en las campañas electorales a poner énfasis en las formas más que en los contenidos, en la sensibilidad más que en las ideologías, en las imágenes más que en los proyectos.

3. *Debilidad de la capacidad de compromiso del sistema político.* En la mayoría de los casos nacionales se detecta la ausencia de consulta gubernamental a los partidos de la oposición sobre la aplicación de los planes de ajuste. Hay ausencia de pactos sustanciales y los acuerdos sobre reglas y procedimientos —muy importantes a veces— no logran permear las políticas económicas. Ello se debe tanto a los contenidos socialmente regresivos de las mismas, como a la alta concentración de poder que requiere su implementación. Son planes que no surgen como proyectos gubernamentales con un consenso general de la Nación o de acuerdos políticos sociales significativos. En México, por ejemplo, estas políticas económicas recesivas asociadas a los planes de modernización le implicaron al PRI un significativo costo, la pérdida de su hegemonía. El Frente Nacional Democrático de Cuauhtémoc Cárdenas, un desprendimiento del propio partido gobernante que recupera las banderas originarias de este agrupamiento (justicia social, autonomía política y sufragio efectivo), pero en un nuevo marco, promueve un sistema partidario más competitivo repolitizando la escena pública. El conflicto principal se elabora sobre esta línea divisoria entre lo que para unos significa el predominio de direcciones tecnocráticas en el Estado —posibilistas y socialmente injustas— y para otros el surgimiento de un neopopulismo contestario o de una “vuelta al pasado”.¹¹

Las vías heterodoxas de las políticas económicas despertaron en sus comienzos expectativas favorables en la población; éstas, sin embargo, pronto se diluyeron al comprobarse que variables significativas como las tasas de inflación e interés volvían a descontrolarse, al tiempo que se deterioraban el salario y el empleo, aumentaba la marginalidad, etcétera. Este malestar social empero, no fue articulado fácilmente por las oposiciones, tanto en estos casos como en el de planes ortodoxos. Los riesgos de sustentar posiciones que implicasen desafíos directos a la banca internacional, o a grupos económicos dominantes, y los problemas técnico—económicos incluidos explican la dificultad para elaborar opciones diferenciadas. Pero también concurren otros factores: la incidencia de aspectos relacionados con lo cultural (nuevos valores o cultura post-moderna), y la rigidez de los partidos para adecuarse a los cambios acaecidos en la sociedad. Esta dificultad para articular la disconformidad se vincula con la creciente heterogeneidad y fragmentación

¹¹ López Portillo, Fernando, “El futuro inmediato de la economía mexicana. Actores y escenarios”. Proyecto RLA 86/001 PNUD-UNESCO-CLASCO, ILET, México, 1987.



de la sociedad, lo que obliga a diversificar la oferta electoral, a diluir los contenidos programáticos y a experimentar dificultades de mediación con grupos sociales nuevos (como el creciente sector informal, por ejemplo), traduciéndose todo ello en agregaciones electorales sin proyectos acabados o diferentes.

4. *Predominio del lobby sobre la representación política.* La teoría pluralista del poder en la democracia afirma la existencia de una correlación entre competencia política, representación y decisión. Empero, siguiendo esta teoría resulta difícil explicar los procesos decisionales que llevan al ajuste estructural. Estos procesos se vinculan más a la acción de grupos de interés que a la competencia política, ya que en la mayoría de los casos son decisiones tomadas con posterioridad al proceso electoral y que se legitiman en relación con la profundidad de la crisis, o con una lógica realista. El poder tampoco se encuentra repartido y disponible en igualdad de condiciones para los distintos grupos de interés (sindicatos, empresarios y otros) bajo un Estado neutral, como afirma la teoría pluralista (Lindblom, 1976). Estas reflexiones permiten introducirnos en las relaciones de poder que las nuevas políticas macroeconómicas promueven entre el poder ejecutivo y el parlamento, y entre la representación popular y los grupos de interés.

En los últimos años la región dio testimonio de una significativa revalorización del pluralismo, del rol del debate y de la deliberación; consecuentemente, instituciones como el parlamento, que en el pasado estuvieron asociadas a los aspectos más formales de este régimen político, cobran relevancia y generan expectativas positivas entre la población. Pero una de las paradojas de estos procesos es que, para llevar

a cabo la desregulación de la economía y las exigencias del ajuste, se requiere de una fuerte concentración decisonal en el Ejecutivo. Esto promueve un conflicto de poderes donde el Legislativo suele quedar excluido de las decisiones principales y bloqueado en sus iniciativas; así, termina por asumir un rol subordinado o por aceptar hechos consumados.¹²

En México las políticas económicas recesivas le implicaron al PRI un significativo costo: la pérdida de su hegemonía.

El fortalecimiento del poder Ejecutivo en los casos de transición funciona no sólo sobre las restricciones que impone esta macroeconomía, sino también sobre una huella de la dictadura: la fuerte agregación previa de funciones en el Ejecutivo. Pero en esto también juegan otros factores, como los distintos montos de información

que manejan uno y otro poder, el uso al máximo de la reglamentación favorable para gobernar por decreto, los vetos presidenciales y la existencia de numerosos asuntos pendientes junto a la necesidad del Ejecutivo de dar rápidas respuestas.¹³

El impacto sobre sindicatos y empresarios

1. *Debilidad de la incidencia del movimiento obrero sobre las políticas públicas.* Además de debilitar la capacidad de presión o influencia en la política económica global, se produce un cambio en las relaciones entre el movimiento obrero y el Estado. No se conforma el modelo tripartito neocorporativo de decisiones (Estado, empresarios, sindicatos). Este último actor no consigue modificar, vetar o invalidar estas políticas que se siguen implementando como mandatos de la ciudadanía.

La aceptación de las políticas de ajuste era algo difícil para el sindicalismo de la región, dado que al sacrificarse el mercado interno una buena parte de los asalariados se destinaba a un futuro incierto. La declinación del empleo y del salario sería correlativa a una pérdida de la concepción del trabajo como derecho social garantizable por el Estado, tal como se fue evidenciando con el transcurrir de los últimos años. La ofensiva desreguladora del mercado laboral, producto de la lógica de liberalizar el capital, implica cada vez mayor poder de veto sobre dere-

¹² Walter Cansela, y Jorge Notario, ob., cit., pág. 64 C. Moreira Vinas, en "¿Concertar o gobernar? La Transición democrática en Uruguay y la Consolidación del nuevo Orden", señala que en la transición pueden rastrearse dos modalidades de hacer política; una vinculada a la lógica de la cooperación (en la cual los actores adoptan una estrategia de restricción en el uso de sus recursos de poder, en función de ciertos resultados colectivos) y otra de presión o no cooperativa, esta última tendió a acentuarse en las últimas etapas de este proceso. (Congreso Latinoamericano de Sociología, Montevideo, 2-6 dic. 1988, (mimeo))

¹³ Francisco de Oliveira, "Innovacoes empoliticas economico-sociais. O caso do Brasil", RLA, PNUD-UNESCO-CLACSO, y CEBRAP, Sao Paulo, 1988 En Brasil el conflicto entre la Constituyente y el Poder Ejecutivo no fue sólo por las políticas referidas al cambio del tipo de régimen (parlamentarismo-presidencialismo, o por la duración del mandato presidencial), sino por decisiones legislativas vinculadas con la economía (derechos sociales), la reglamentación del sistema económico, las tasas de interés, el tratamiento del capital externo y las secretarías de Estado, entre representantes del pueblo y grupos de presión multinacionales que rechazan este rol legislativo.

chos laborales adquiridos, lo cual es reforzado por la acción ideológica de grupos económicos extranjeros y nacionales.

Sin embargo, pese a registrar similares impactos, el comportamiento del movimiento obrero no fue homogéneo. Lo cual es producto del diferente grado de agregación de sus estructuras, sus diferentes orientaciones ideológicas y la mayor o menor autonomía de que dispongan respecto del Estado y de los partidos políticos.¹⁴

La ofensiva desreguladora del mercado laboral, producto de la lógica de liberalizar el capital, implica cada vez mayor poder de veto sobre los derechos laborales.

En general se observa una pérdida de centralidad del movimiento obrero por los efectos desindustrializantes de las políticas ejecutadas desde mediados de los 70. Deja de ser un "factor de poder" y si por un lado no consigue cuestionar o desestabilizar estas políticas ni al gobierno, al mismo tiempo pierde capacidad de fortalecer los elementos sociales del Estado.

Las nuevas políticas económicas producen escisiones entre los asalariados del sector público (más directamente afectados por las políticas de reducción del déficit fiscal) y los del sector privado, ampliándose un sector informal de la economía sin articulaciones con la representación sindical.¹⁵ Pero la capacidad de acción y reacción de este movimiento depende del grado de autonomía que posea respecto del Estado y de los partidos políticos. En el caso de México como en el de Venezuela, la débil resistencia y oposición a estas políticas se explica entre otras razones por esta escasa autonomía.¹⁶

En Bolivia, donde el movimiento obrero fue igualmente un actor importante de la transición, se produce un drástico debilitamiento vinculado no sólo con la crisis económica y sus producciones tradicionales (minería), sino directamente con la acción fragmentadora llevada a cabo por el gobierno del MNRH.¹⁷ En la Argentina, en el Brasil y en el Perú la protesta de los asalariados contra las políticas de ajuste fue significativa, manifestándose, en el primer caso, a través de diversas huelgas generales, posibilitadas por el alto grado de agregación y unidad de este movimiento.¹⁸

¹⁴ Respecto de la relación entre los sindicatos y el sistema de partidos, de Arturo Valenzuela, "Movimiento obrero y sistema de partidos", en IDES, Buenos Aires, 1982, Véase de Guillermo Campero (comp.) *El sindicalismo Latinoamericano en los 80*, CLACSO-FLACSO, Stgo. de Chile, 1987.

¹⁵ Victor Tokman, "Empleo urbano: investigación y política en América Latina", *Revista de la CEPAL*, núm. 345, 1988, pág. 131.

¹⁶ Fernando López Portillo, op. cit.

¹⁷ Horst Greve, "Bolivia: opciones de inserción comercial externa y de política industrial alternativa", en *Estrategias alternativas de desarrollo para América del Sur*, La Paz, 1987. Como se observa con nitidez en el caso de Bolivia y en el marco de la Nueva Política Económica, bajo la influencia de estas medidas se produce una paulatina tendencia a la penetración del sector empresarial privado en el Estado y del gran capital en las más altas esferas del gobierno. También, de Guillermo Hillcoat, "Bolivie: crise d'insertion et politiques d'ajustement (1980-1987)", en *Problemas d'Amérique Latine*, núm. 89, 3. trimestre 1988

¹⁸ PREALC OIT, *Actores sociales y política económica*, Santiago de Chile, 1983. "Se detecta que la mayor parte del costo de ese ajuste recayó en gran medida en los grupos sociales cuyos ingresos provienen del mercado de trabajo,

La lógica de acción del movimiento obrero se despegas así de su articulación con el Estado.¹⁹ Los empleados estatales son los más movilizables, por un lado porque son los más afectados por la baja del salario y la racionalización administrativa, pero por otro porque su mayor estabilidad laboral les da márgenes de acción gremial más amplios que a los del sector privado.

La protesta obrera aún bajo estas condiciones adversas adquiere relevancia porque no se formula sólo en términos de intereses, de clase o nacionales, sino también en términos éticos, al señalar la importancia del trabajo en la vida social, la dignidad del hombre, etcétera. Más allá de los aspectos "defensivos" de esta lógica, y del rechazo a estas políticas, hay capacidad de integrar reivindicaciones del conjunto de la sociedad atendiendo a problemáticas diferentes de las tradicionales del movimiento obrero (derechos humanos, desempleados, etcétera); hay mayor representación social pero a la vez menor incidencia política. Se producen modificaciones en sus prácticas institucionales, conformándose una matriz de comportamiento más pluralista, donde tendencialmente se redefine el concepto de "trabajador" históricamente restringido al obrero industrial sindicalizado; ahora se amplía a capas medias y profesionales del Estado del sector pasivo. La dinámica recíproca de movilización de los sectores medios, que fueron adoptando modelos de lucha propias del sindicalismo obrero, a la vez dieron a las organizaciones de trabajadores formas más flexibles y competitivas en el proceso de representación social, lo cual parece entrar en una fase de mayor generalización.

Finalmente, estos cambios se conectan con otro aspecto significativo del impacto del ajuste en el sistema político democrático: *la expansión del sector informal*. Este sector, producto directo de la crisis y de las políticas de ajuste, comienza a constituir un factor sociopolítico estratégico para los próximos años. El bajo crecimiento económico registrado a partir de 1982, con fuerte contracción de la demanda de mano de obra, generó una expansión significativa del desempleo abierto. Como señala Víctor Tokman, en el período no sólo se cerraron numerosas fuentes de trabajo, sino que además los puestos que se crearon fueron de inferior calidad.²⁰

Este sector se convierte en un factor clave para el orden político, dado su volumen y puesta en disponibilidad (ruptura de vínculos y lealtades, pérdidas de lazos y articulaciones con la representación social). Al respecto se intentan diversas estrategias para este sector, que plantean no pocas interrogantes; están las que destacan la presencia de un em-

lo cual significa que sus niveles de vida se deterioran a una velocidad mayor que los del resto de la sociedad." (pág. 23). También de Alain Touraine, "Sindicalisme et société en Amérique Latine", en *Revue Française de Sociologie*, enero/marzo, 1988. En Brasil, en los 80, el accionar del movimiento obrero combina las protestas provenientes de una orientación de corte clasista o más contestataria en las áreas industriales de San Pablo (la CUT), con las de una representación más vinculada a reivindicaciones y negociaciones típicas del modelo neocorporativo (la CUT).

¹⁹ Héctor Palomino, "Hacia una nueva relación entre sindicatos y Estado en Argentina", *CISEA*, (XVII Congreso de ALAS) (mimeo).

²⁰ Entre 1980 y 1987 el mercado de trabajo informal aumentó en un 39%, observándose una estrecha correlación entre evolución de la pobreza y del sector informal.

presariado informal eficiente, pero ahogado por el Estado (Soto, 1988); las que buscan disminuir los costos sociales del ajuste, proponiendo políticas sociales compensatorias y orientadas al mercado y a asegurar la sobrevivencia (PREALC, 1987); y, finalmente, las que observan las virtualidades del nuevo sector, distanciado ya de las relaciones capitalistas de trabajo como masa movilizable o articulable a otro tipo de políticas alternativas al ajuste.

2. *Fortalecimiento de la capacidad del nuevo empresariado para condicionar y beneficiarse de políticas públicas.* Las diferencias con anteriores etapas, donde el empresariado se encontraba a la defensiva, son claras. Hoy este empresariado ha sufrido cambios cualitativos.²¹ Se insertan en un proceso democrático, adoptan una posición activa u "ofensiva" sobre valores y políticas, y establecen un juego con el movimiento obrero sin resultados importantes. El cambio en la constitución del empresariado que implica su mayor unificación, dificulta las traslaciones sectoriales del ingreso y la posibilidad de alianzas industrialistas entre sindicatos y empresarios que habría caracterizado en algunos casos la etapa anterior (como fue el caso de Argentina). A diferencia del anterior período este empresariado se vincula con el Estado, favoreciendo la estabilidad —pero a costa de condicionar los contenidos sustanciales de la democracia—, controlando el poder de los partidos que dependen de recursos para campañas que se realizan cada vez más a través de los medios, y debilitando las organizaciones populares, etcétera.

También a mediados de los 70 se observa un cambio significativo en la composición y comportamiento del empresariado latinoamericano. Por una parte, la presencia de nuevos grupos económicos más concentrados, transnacionalizados e integrados vertical y horizontalmente; por otra, comportamientos y acciones gremiales empresariales más explícitamente enmarcadas en el proceso democrático. En el Cono Sur se asiste a una modificación de la acción empresarial que se dirige ahora a los partidos, parlamentos, funcionarios y a la opinión pública en general antes que a militares. El caso brasileño ejemplifica esta modificación, ya que, como señala F. de Oliveira, "El hecho es que estas burguesías están hoy movilizadas y articuladas como nunca lo estuvieron en la historia brasileña; hacen política todo el tiempo. Pero asimismo los recursos y el poder de estas organizaciones debilitan el de los partidos, constituyendo un verdadero sistema paralelo a la política".²²

El nuevo empresariado se articula con instituciones de investigación, medios de comunicación y de esta forma, si bien se inscribe en el cuadro de la democracia política, el peso de sus recursos condiciona la orientación de las políticas estatales y de los partidos. Paradójicamente, estos sectores, que habían sido criticados junto a todo el sistema durante la década del 60, vuelven a ser cuestionados pero ahora por su falta de vocación capitalista, por su vuelco hacia un modelo de comportamiento empresarial especulativo y financiero más que inversor y productivo.

Así como produce en el movimiento obrero una importante escisión entre trabajadores estatales y privados, en general recibe el apoyo empresarial pese a que incrementa la brecha y tensión existente entre el

²¹ *Ibidem.*

²² Francisco de Oliveira, op. cit.

empresariado, vinculado con el modelo de acumulación extravertido emergente ("hacia afuera"), y aquél sin acceso al mismo, o tradicionalmente vinculado al mercado interno (Smith, 1988). Este apoyo irrestricto produce conflictos en las representaciones corporativas y realineamientos internos. De allí que se observe que la pequeña y mediana empresa adopte un comportamiento más institucionalista y agregado, tratando de hacer prevalecer su número, mientras que los grupos más concentrados con capacidad de negociación propia adoptan el modelo del *free rider*, manejándose con independencia o prescindiendo de estas instituciones de representación.

La acción de los empresarios frente a las políticas de ajuste fue variada y en la mayoría de los casos claramente favorable. Pero este apoyo se debe a razones diversas: el sector más concentrado de la producción logra transferir sus obligaciones con el exterior al sector público mediante la estatización de su deuda privada; su reclamo de respeto por las reglas del juego internacional tiene su correlato en la búsqueda de que tampoco se modifiquen las reglas internas; el apego al cumplimiento de los servicios de la deuda externa les asegura a estos grupos la rentabilidad de sus fondos colocados en el exterior, ya que a partir de este proceso de endeudamiento y de articulación con el sector público se convierten a la vez en contratistas y acreedores del Estado.

La acción colectiva empresarial predominante se incluye dentro del ajuste pero en este marco intenta mejorar sus posiciones relativas tanto de sector y grupos que detentan capacidades diferenciales de acceso a las decisiones públicas: reducción del gasto público sin disminuir los incentivos o subvenciones a la producción, supresión del déficit cuasi fiscal sin reducir márgenes de ganancia, protección arancelaria y disminución de la presión impositiva, desregulación del mercado de trabajo, etcétera.

El ajuste también promueve y revela una lucha entre distintos grupos económicos. Se trata de una disputa entre diferentes fracciones del empresariado que busca reformular el Estado, conquistar y mantener sus parcelas más rentables, pero en donde las distintas fracciones (nacionales e internacionales) intentan mostrarse ante la opinión pública como defensoras del interés general. Un enfrentamiento por la asignación de recursos basado en los criterios de eficacia y modernidad que atraviesan los distintos niveles de la burocracia pública.

3. *Límites al proceso de concertación.* A pesar de la importancia que partidos, dirigentes sociales y analistas políticos asignaron en un principio a los mecanismos de concertación social para regular la economía y con ello contribuir a la gobernabilidad del sistema (para disminuir los efectos desestabilizadores de la pugna redistributiva), el ajuste estructural dificultó plasmar estos mecanismos. Ni los procesos de reinstitucionalización propios de las transiciones a la democracia, ni los intentos de revitalizar regímenes democráticos en procesos de desgaste (por ejemplo, Venezuela), dieron lugar a la implantación de mecanismos de concertación social. La innovación institucional producida en la región, no llegó a tocar sensiblemente las formas de procesamiento del conflicto social, que continúan en general siendo las tradicionales (a través del ejecutivo y el control de áreas claves). De esta forma los planes de ajuste parecen impulsar comportamientos sociales centrífugos, sin redefinir restringidos intereses económicos en función de objetivos más amplios de equidad, justicia social o desarrollo. Las condiciones puestas por los

actores para concertar chocan con la previamente establecida en la concertación externa. Este punto se vuelve crucial para comprender los límites que sufre la posibilidad de llegar a acuerdos exitosos en lo interno: ¿hasta dónde se puede concertar y sobre qué aspectos cuando hay un tablero previamente definido? No existe, pese a que se había diagnosticado en la transición, el modelo tripartito del neocorporativismo.

En el sector trabajo las dirigencias sindicales no logran anclar ninguna certeza presente ni futura para las reivindicaciones del sector en los planes de ajuste. Las interrogantes que se les plantea son las siguientes: ¿cómo sacrificar ingreso en función de expectativas de recuperación económica que no terminan por concretarse?; ¿cómo concertar ingresos y redistribución de poder bajo planes que significan una fuerte concentración de los mismos? Dicho en otros términos, se observa que las condiciones requeridas por los actores locales para llevar a cabo el acuerdo social chocan con los límites fijados previamente por el acuerdo externo.

Pero no es sólo el sector trabajo el que tiene dificultades para redefinir sus intereses en este marco, también las tiene el sector empresarial o al menos parte de él (medianos y pequeños empresarios). De acuerdo a Mario dos Santos: "El relegamiento de las organizaciones de representación sectorial en el trato con el Estado y el predominio de la vinculación informal con grupos empresariales muy concentrados y en general con capacidad para exportar impide que priven criterios de representatividad social en la discusión de las políticas sectoriales."²³

En la búsqueda de apoyos para las políticas de ajuste, los funcionarios del área económica suelen negociar con los grupos empresariales afines al nuevo patrón de desarrollo (sobre todo las industrias de exportación), y con agrupaciones sindicales asociadas más al sector privado que al estatal, o que entran de alguna forma en el proceso de reconversión industrial que promueven estos planes. De esta forma no se tiende a generar acuerdos globales o pactos tripartitos propios del modelo neocorporativo o del estado social, sino negociaciones parciales e informales; no son acuerdos públicos, aun cuando se trata de instituciones de máxima agregación, sino discretos y con fracciones internas de éstas. En realidad, se observa el predominio de la presión y del decisionismo antes que la elaboración deliberativa y pública de las políticas. Las negociaciones tienen más de relaciones de fuerza y de desestructuración de actores que de redefinición de intereses particulares.

El predominio económico del empresariado financiero supone la acentuación de un perfil productivo y de consumo que se va estructurando en función de éste. La concentración del ingreso en un sector reducido de la sociedad y las condiciones de estancamiento del producto cuestionan la participación de sectores mayoritarios de la población en decisiones centrales. Pero lo cierto es que dentro de esta profunda redefinición capitalista en los 80 se registran nuevos problemas no sólo para los actores sociales de la concertación sino también para el Estado. Este parece incapaz de controlar con el instrumental keynesiano las nuevas realidades económicas, sobre todo a partir de la mundialización de la economía, de las altas tasas de interés en los Estados Unidos, y

²³ Mario dos Santos, *Procesos de Concertación en América Latina*, Biblioteca de Ciencias Sociales, CLACSO, Buenos aires, 1987.

de la convergencia de recesión con inflación.²⁴ La mayor homogeneidad de los grandes grupos económicos dificulta la capacidad del Estado para condicionarlos en pro de imperativos sociales, ya que su respuesta ante cualquier política adversa se trasunta en desinversión y en fuga de capitales. Esto aumenta su capacidad de presión sobre el Estado y de condicionamiento de la intervención pública. El predominio de la economía sobre la política y la ausencia de una dinámica de crecimiento impide al Estado, mucho más que antes, apoyarse en algunos de estos sectores o fracciones para condicionar a los otros.

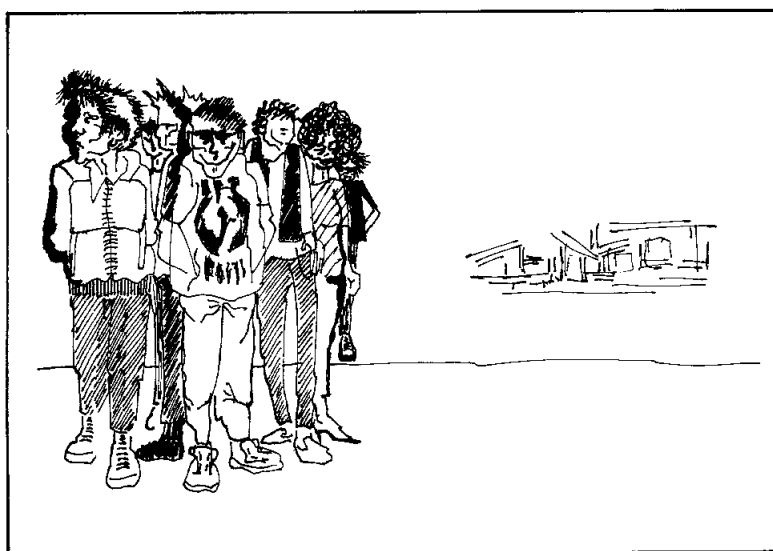
El impacto sobre los movimientos sociales

1. *Intensificación de lógicas defensivas.* A comienzos de los 80 se detecta la presencia de dos lógicas reivindicativas de distinta naturaleza. La primera corresponde a reivindicaciones simbólico-culturales vinculadas a la calidad de vida. Aparece en movimientos como los feministas, ecologistas, pacifistas y de reconocimientos de identidades regionales, étnicas, o religioso-culturales.²⁵ La segunda es una lógica reivindicativa no producto tanto de nuevos valores o desafección de las formas de participación tradicionales como de situaciones de regresión social (caída del ingreso, del empleo y de condiciones de integración previas). Esta racionalidad sería de carácter "defensiva", y más que de nuevos movimientos vinculados al postindustrialismo habría que hablar de movimientos asociados a la declinación de condiciones sociales en el industrialismo periférico, a la desindustrialización inducida, a la necesidad de asegurar la integración social y evitar la marginación. Serían un producto y a la vez una respuesta a la crisis y al ajuste.²⁶

²⁴ Esta crisis del keynesianismo por la convergencia de inflación con decrecimiento es analizada por Adam Przeworski, Michael Wallerstein, "O capitalismo democrático na encruzilhada", en *Novos Estudos*, núm. 22, outubro de 1988, São Paulo.

²⁵ Alberto Melucci, "Social movements and the democratization of every day life", en John Keane (ed), *Civil Society and the State. New european perspectives*, Nueva York, 1988; para América Latina ver de Fernando Calderón, y Mario Dos Santos (comp.) *Los conflictos por la constitución de un nuevo orden*, en Biblioteca de Ciencias sociales, CLACSO, Buenos Aires, 1987. Este campo ha sido estudiado recortándolo mediante el concepto de "nuevos movimientos sociales" (Tillman Evers, F. Calderón, E. Jelin, etc.) y diversos investigadores han coincidido en destacar que, a diferencia de los valores "materiales" vinculados a la búsqueda de seguridad económica, y que habrían predominado en las décadas anteriores, estos movimientos tienen que ver con reivindicaciones "postmateriales" de calidad de vida o como diría Melucci, con "la democratización de la vida cotidiana". Ver también de Fernando Calderón y Mario dos Santos, *Los conflictos por la constitución de un nuevo orden*, Biblioteca de Ciencias Sociales, CLACSO, Stgo. de Chile, 1987.

²⁶ PREALC, *Deuda Social. ¿Qué es, cuánto es, cómo se paga?* (op. cit), señala que la "La región pierde en su conjunto, pero además esta pérdida fue inequitativamente distribuida entre los distintos agentes nacionales. Los empresarios nacionales y el gobierno aumentaron —aunque levemente— su participación en el ingreso, concentrándose la totalidad del costo del ajuste en los trabajadores. Por ende, la transferencia neta de recursos al exterior, que ha venido haciendo América Latina se ha efectuado casi en su totalidad a expensas de los trabajadores, cuyo ingreso disponibles se redujo en 4.8 por ciento del PIB.", pág. 21.



Esta segunda acción colectiva se expresa en estrategias de sobrevivencia, de reproducción, resolución de necesidades básicas en el campo de la salud, vivienda, educación y urbanismo. Se materializa a partir de elementos comunitarios existentes en la cultura política y adopta formas autogestionarias (acciones de autoconstrucción, cooperativas, pequeñas unidades productivas de autocultivo, etcétera). Pero más que el signo de una sociedad pujante y autogestionaria esta lógica sería fruto precisamente de la debilidad del sector popular luego de la experiencia autoritaria y de la continuidad de condiciones económicas que generan estancamiento. Este tipo de acción se vincula a la profundización de la estratificación y diferenciación social, segmentación de los mercados de trabajo, informalidad y aumento de la desigualdad.

2. *Nuevos canales de articulación de la cuestión social.* Pero tanto en un sentido como en otro (los movimientos simbólico-culturales y los de integración social o comunitario defensivos), la nueva acción colectiva se diferencia de las modalidades de participación vigentes en los 60-70. Si entonces se apuntaba a maximizar la organización y la unidad del actor popular buscando eficacia decisional y la obtención del poder estatal, ahora se destacan reivindicaciones de la diversidad y la pluralidad que se superponen y combinan con la reivindicación de necesidades básicas y de integración. De la movilización para modificar relaciones de poder y desigualdad se pasa a los intentos de resguardar la integración social previa, de "no salirse del sistema". De modalidades de acción colectiva ofensivas sobre las estructuras y relaciones de poder, se pasa a defensivas, o a lógicas antisistémicas y de autoconsumo, a la búsqueda de integración y a la resolución de necesidades básicas.

A diferencia del período keynesiano de las anteriores tres o cuatro décadas, cesa el rol integrador del Estado y se debilita la importancia que adquirían anteriores formas de organización y articulación social; surgen nuevas redes y modalidades de acción colectiva. Se produce el pasaje de formas de organización funcional sindical y de nivel nacional, a las de nivel barrial, comunitaria y local; de las luchas por la produc-

ción y salario directo, a las de reproducción, necesidades básicas y salario indirecto.

La fragmentación de la acción colectiva y la acentuación de las diferencias son otros rasgos que caracterizan la acción colectiva bajo estas circunstancias; aspectos que se vuelcan más hacia "la salida" (de carácter individual y económica) que a la "voz" (organización y protesta). Pero el ajuste presenta dos problemas claves en la nueva escena: Por un lado, el de la *inversión reproductiva*, por su ausencia y predominio de la especulación, y, por otro, el de la pérdida de *integración social*. Ambos son efectos simétricos de las mismas políticas. La crisis del trabajo y la ausencia de marcos de integración también se vinculan al recrudescimiento de formas de desorganización y de violencia social.²⁷

Lo cierto es que en la década del 80 ambas lógicas reivindicativas son afectadas por el ajuste, observándose una fragmentación de la acción colectiva, multiplicación de respuestas asociativas difíciles de asimilarse en los diferentes esquemas de integración. Ello se une a los riesgos que presentan diversos intentos de rearticular estos emergentes, pero en un marco puntual o parroquial, que terminan despolitizando y siendo funcionales a esta reestructuración económica.²⁸

Hoy el empresario se unifica e inserta en un proceso democrático, adopta una posición activa u ofensiva, y establece con el movimiento obrero un juego político.

3. *Nuevas relaciones Estado-organizaciones de base.* La relación entre el Estado y los movimientos sociales se modifica a partir de que la región adquiere un perfil democrático. Junto a la apertura política y la participación, la respuesta del Estado a los movimientos simbólico-expresivos se centra en la creación de nuevas formas de actuación pública. Burocracias que procuran articular las nuevas demandas cumpliendo una doble función: definir interlocutores para posibilitar la interacción con los movimientos y actuar legalmente para efectivizar estas demandas (Consejos o Secretarías de la mujer, del medio ambiente, de la juventud, etcétera). También es posible, como señala R. Cardozo, que esta nueva organización estatal pueda generar divergencias internas en los movimientos, disminuyendo así su poder de presión en nombre de las utopías.²⁹

En relación a la lógica defensiva se asiste a la promoción de políticas de descentralización de nivel local. Los municipios cobran una significativa importancia como ámbitos de canalización y resolución de demandas. Estas políticas pueden servir tanto para distribuir poder a la sociedad, proporcionar mayor control y participación a los ciudadanos, como para distribuir más amplia y funcionalmente los costos fiscales de la crisis. En este segundo caso se promueven políticas sociales compensatorias con el objetivo de paliar la "deuda social" que ocasiona el ajuste, o programas dirigidos a sectores situados por debajo de la línea de subsistencia a los cuales el nuevo mercado de trabajo ya no puede absorber. Como señala V. Palermo, de forma análoga las acciones vecinales que,

²⁷ Louis Antonio Machado da Silva, "Brazilian demodernization" Politics and real Life", Conferencia, Reestruturacao Urbana: Tendencias e desafios. Río de Janeiro, 26-30 setembro, 1988.

²⁸ Ver cita No. 25.

²⁹ R. Cardozo, (CEBRAP, 1988), y David Slater, (ed.), *New Social movements and the state in Latin America*. CLAS, núm. 23, 1985, pág. 295.

estimuladas o incluso coordinadas por los poderes públicos, implican la provisión por esfuerzo propio de *infraestructura urbana*. Esto tiene "mucho más de transferencia de cargas que de distribución real de poder. Implica, indiscutiblemente un sacrificio adicional a los sectores populares que deben realizar por sí mismos lo que el Estado no hace para ellos; sacrificio que no es complementado con un incremento de la incidencia de las organizaciones populares en la asignación de recursos y estructuración de las políticas".³⁰

Las condiciones acordadas por los actores sociales para concertar chocan con las establecidas en la concertación externa. Esto constituye el límite de los acuerdos internos exitosos.

4. *El círculo vicioso entre reivindicaciones urbanas y ajuste*. Al igual que los grupos de interés más organizados, los movimientos defensivos de la ciudad hacen presión sobre funcionarios y políticos locales aunque con resultados limitados. Ello depende de circunstancias políticas y del ciclo legitimación/acumulación. Se asiste a una paradoja relación entre ajuste y acción colectiva, en donde esta última re-

125

fuerza al primero. Los recursos obtenidos por presión, favor o clientelismo, destinados a vivienda, empleo público, o subsistencia, por un lado, no sirven ni se destinan para organizar poder popular o favorecer opciones alternativas de políticas nacionales, pero a la vez debilitan la racionalidad sistémica que se desea imponer (aumento del déficit fiscal, inflación, etcétera). Este círculo vicioso ajuste-demandas populares se reproduce nuevamente pero en un círculo de mayor gravedad y crudeza, en una nueva política de *shock* para resolver los desequilibrios causados.

Esta contradicción se muestra con agudeza en los procesos preelectorales, donde a la distribución y concesiones previas le sigue el posterior llamado al "realismo" por parte de los gobernantes. Esta fuerte contradicción entre acumulación y legitimación se agudiza en un capitalismo de especulación, desinversión y transferencias negativas, lo que determina el paulatino acortamiento de la credibilidad en la clase política y la limitación de los períodos distribucionistas, ya que bajo el ajuste los tiempos en América Latina se vuelven cada vez más cortos.³¹

La influencia de la situación recesiva en los movimientos sociales replantea la problemática de la participación y del poder popular bajo condiciones democráticas pero de regresividad social. En el marco del predominio de estas políticas económicas recrudece el clientelismo y lo que eran derechos públicos se convierten en objetos de compraventa; lo que se suponía condición de distribución con criterios universales se vuelve reparto particularista.

Luego del entusiasmo despertado por la irrupción de los movimientos sociales a comienzos de los 80, se observa a fines de esta misma década un decaimiento de su vitalidad. De su surgimiento en la lucha

³⁰ Vicente Palermo, "Condicionantes sociopolíticos de la Acción Colectiva", CEDES, Buenos Aires, 1988 (mimeo); Teresa Tovar y Eduardo Ballón (comp.), "Los movimientos sociales ante la crisis. El caso del Perú", DESCO, Lima, 1986. Luis Farah, "Los asentamientos de San Fco. Solano". D. García Delgado y J. Silva, "Los movimientos vecinales en la transición argentina" en Jelin, E., (comp.), *Los nuevos movimientos sociales*, CEAL, Buenos Aires, 1987, Tomo II

³¹ Alan Wolfe, *Los límites de la Legitimidad*, Siblo XXI, México, 1979.

contra la dictadura no resultó un fortalecimiento o expansión bajo el nuevo marco democrático.³² La razón de este fenómeno descansa, para algunos investigadores, en la cultura política ("desencanto", valores post-modernos o pasividad de los ciudadanos), (Etchegaray, Raymondo, 1986); para otros, en las decisiones estratégicas de las élites para hacer controlable el conflicto ("desmovilización inducida", desestructuración de colectivos autónomos, etcétera). Pero lo cierto es que como se observa en el caso argentino "la sociedad no está en movimiento. Responde defensivamente a las propuestas e iniciativas del Estado y hay dificultad en la representación y mediación".³³

Paralelamente se observa el crecimiento de fenómenos de desorganización social y violencia urbana. Asimismo, se demandan nuevos recursos organizativos para enfrentar problemas como son seguridad, drogas y violencia, pero en un círculo poco virtuoso, ya que en la mayoría de los casos sólo puede actuarse sobre los efectos más que sobre las causas.³⁴

La declinación de la actividad de los movimientos no puede disociarse de uno de los problemas políticos claves de la década: *la relación partidos-movimientos*.³⁵ A pesar de que los consensos políticos de la región apuntaban a promover la complementariedad entre ambas pautas (la representativa y la participativa), lo cierto es que el ajuste estructural favorece el monopolio y control de los partidos, y una mediación estatal partidaria junto a la deslegitimación de los colectivos autónomos. La fuerte restricción sobre los recursos y la regresividad en la distribución del ingreso requiere distanciar el sistema político de las demandas sociales y privilegiar la mediación partidaria deslegitimando la acción sectorial.

La tendencia al monopolio es rechazada por los movimientos, y éstos resultan impotentes frente a situaciones de carácter estructural. Si por un lado los partidos gubernamentales buscan obtener apoyo comercializando su acceso al poder, también inciden sobre las asociaciones populares y sus liderazgos los conflictos de los partidos políticos. Estos se ven frente al dilema habitual de tener que defender la autonomía y el pluralismo de esta área de solidaridad, pero a la vez de conseguir recursos y ser eficaces. Esto los obliga a entrar necesariamente en un *trade off* con funcionarios y representantes con los que, bajo estas restricciones, terminan negociando en muchas ocasiones la autonomía por el cumplimiento de las reivindicaciones.

Más allá del acuerdo básico existente en la población sobre la legitimidad del régimen democrático, es posible que la ausencia de un proyecto global con consenso dificulte, por un lado, contar con criterios para una mejor evaluación de los representantes, y, por otro, articular entre sí iniciativas de diversas organizaciones populares, que si bien podrían asociarse tras similares objetivos en realidad terminan introyectando la conflictividad social.

³² Louis Antonio Machado da Silva, op. cit.

³³ C. Acuña, L. de Riz., O. Oszlak, "Modernización del Estado", CEDES, Buenos Aires, 1987.

³⁴ Louis Antonio Machado da Silva, "Brazilian demodernization" Politics and real Life", op. cit.

³⁵ Vicente Palermo. "La articulación movimientos partidos", en *Movimientos sociales y democracias emergentes*. E. Jelin (comp.) Ceal, Buenos Aires, 1987.

En este proceso de cambio las organizaciones de intereses populares deben modificar sus estrategias de representación. Tanto por las transformaciones que se producen en los mercados de trabajo, sus bases sociales y valores, y la incidencia de las nuevas tecnologías, como por la modificación de su vinculación con el Estado y los partidos. Pero la modernización bajo el ajuste tiende a costos no asumibles concertadamente, a costos asimétricos entre el capital y el trabajo, así como al predominio de racionalidad instrumental que disminuye la importancia de la organización y la movilización popular.

La presencia de nuevos actores, organizaciones no gubernamentales (las ONGs), es el último dato novedoso de la acción colectiva de los 80. Estas organizaciones se vinculan con los movimientos populares de base y su incidencia promueve nuevos clivajes, apoyo técnico, capacitación, redes asociativas y conflictos que tienden a resolverse a nivel local.³⁶

Es bajo esta dinámica económico-social, promovida por la crisis y el ajuste que acelera la diferenciación y la fragmentación social, donde se observa que las demandas de los movimientos de base suelen inscribirse entre oficinas del Estado y ONGs, pero nunca dentro del sistema político con la misma eficacia que otros grupos de interés. Los movimientos pueden hacer muy poco para replantear, cuestionar o proponer políticas públicas, articular, como señala Palermo, lo comunitario defensivo con lo instrumental. Si bien hay mayor flexibilidad y democracia interna en éstos, también hay fragmentación y exclusión de procesos decisoriales.

Tales tendencias no dejan de suscitar interrogantes sobre cómo estos movimientos podrán expresarse en el sistema político y vincularse al Estado haciendo efectivo su potencial democrático.

Conclusiones provisionarias

El impacto del ajuste sobre el sistema político latinoamericano es significativo. Condiciona fuertemente los procesos de consolidación y transición; pero podríamos decir en principio que es un impacto paradójico, ya que favorece la estabilidad (no hay grandes intereses o grupos económicos nacionales e internacionales que estén interesados en la caída del régimen democrático), pero a costa de distanciar o hacer menos representativo el sistema —con la consecuente crisis de mediación— y de vaciar sus contenidos sustantivos —escisión de lo social de lo político—. ³⁷

Su impacto sobre las lógicas de los actores se refleja de diversas maneras, uno de los cuales es el predominio del ejecutivo que, a la vez que concentra poder, como Estado declina en autonomía respecto de organismos e instituciones internacionales. El ajuste afecta así la capacidad

³⁶ Andrés Thompson, *El desarrollo social y la cooperación internacional. El papel de los organismos no gubernamentales en la Argentina.*: CEDES, Buenos Aires, dic. de 1986.

³⁷ Respecto de esta escisión de lo social y lo político en la teorica democrática remitimos al trabajo de Carlos Ruiz, "Participación y Democracia", en *Gobierno Local y Participación Social. Debate desde una perspectiva agraria*, Grupo de Investigaciones Agrarias, Academia de Humanismo Cristiano, Stgo. de Chile, 1988.

de compromiso del sistema tanto en términos políticos como sociales, promoviendo dos lógicas: la estatal, impulsada por el "realismo" y amparada en razones técnico-instrumentales derivadas del nuevo rol del Estado, y la de la sociedad impulsada por "necesidades básicas". En la primera, el creciente conflicto socio-económico es atribuible a la impaciencia y al atavismo cultural, a la primacía de los intereses sectoriales frente al Estado que se presenta como portador del interés general. En la segunda, se acusa al Estado de distanciamiento de las preocupaciones de la vida cotidiana, de estar penetrado por intereses particularistas o de tomar compromisos externos sin el necesario debate y consenso. Se produciría un creciente conflicto entre ambos polos con erosión del consenso y donde la acción social se fragmenta produciendo pérdida de sentido colectivo. La racionalidad instrumental propia de los programas de ajuste trae apareada irracionalidad política, dada la creciente incapacidad del Estado para concertar, y a causa de la necesidad de despolitizar cuestiones claves y a la pérdida paulatina de la credibilidad de la población en la política. Si en el norte el aumento del espacio tecnocrático gubernamental y la pérdida de debate sobre cuestiones sustanciales se compensa con el consumismo, en el sur queda más desnuda la necesidad de desestructurar y fragmentar las lógicas de acción colectiva o desplazar hacia otras cuestiones el debate. A los partidos se les hace cada vez más difícil procesar o legitimar este tipo de políticas que a su vez favorecen procesos de concentración de poder (grupos económicos, tecnocracias, actores fuera del sistema político).

Sobre el sistema político institucional, el modelo a que estas políticas socio-económicas tiende a favorecer, pese a la intensa demanda por un modelo participativo, es el de equilibrio o elitista. En éste, consecuentemente, se favorece el predominio de los grupos de interés por sobre la representación popular. Contra lo inicialmente prescripto para enfrentar la crisis, en los actuales procesos políticos de la región, la democracia tiende a acercarse más al modelo de "mayoría", que favorece una concentración decisional en el partido del gobierno, que al "consociativo", donde se promueve la búsqueda de un permanente compromiso entre las fuerzas políticas y sociales.³⁸

Si bien no se favorece en el corto plazo la ruptura del régimen, sí se produce un cambio de relaciones de poder favorable a las corporaciones que concentran mayor capital, con lo que se propicia la estabilidad.

Por último, sobre las motivaciones para la participación, por un lado se comprueba el círculo vicioso, desmovilizante, que promueve el aumento de la desigualdad sobre la participación, y, por otro, el impacto de las políticas implementadas sobre las expectativas populares, traducidas en pérdida de sentido de eficacia en la participación y desencanto.

De allí que tanto esta crisis de motivación y la de integración social que promueve el contexto de ajuste dejen interrogantes acerca de cómo continuará desarrollándose el proceso de consolidación democrático, o cómo se resolverán estos conflictos en la continuidad o profundización de estas políticas. Interrogantes que presuponen tres escenarios distintos: a) si será a costa de mayor desorganización social, con adecuación de los públicos a esta dinámica desigualitaria, de la per-

³⁸ Nos referimos a la tipología creada por A. Liphjardt y aplicada para América Latina por A. Van Klaveren, al respecto de Carlos Huneeus, (comp.) *Para vivir la democracia*, CERC, Ed. Andante, Stgo. de Chile, 1987.

dida de convivencia política y aumento de la coacción estatal; b) si será a través de una recomposición del orden político de la integración social por fuera del sistema y de carácter autoritario; c) si partirá de una resolución activa de la clase política, de los partidos y con el apoyo de sectores populares para proponer modificaciones a estas políticas económicas generando alternativas al ajuste. Por último podríamos decir que el carácter provisional y general de las hipótesis expuestas remite necesariamente a un debate más sistemático y detenido de cada una de ellas.