

DESARROLLO ECONOMICO Y LEGITIMACION DEMOCRATICA (Notas sobre los problemas derivados de las políticas de ajuste económico en América Latina) ¹

JUAN CARLOS GONZALEZ HERNANDEZ

Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración
Departamento de Fundamentos del Derecho
Universidad de Alcalá de Henares

SUMARIO

- I. LAS POLITICAS NEOLIBERALES**
- II. LAS POLITICAS DE AJUSTE ECONOMICO Y LOS PROBLEMAS DE LEGITIMACION POLITICA**
- III. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES**

I. LAS POLITICAS NEOLIBERALES

En los últimos veinticinco años Latinoamérica ha intentado casi todas las soluciones que la economía política del desarrollo plantea en relación al problema del ajuste.

En efecto, todas las formas de gobierno de muy distinta naturaleza que se han dado en la región han tratado de diseñar polí-

¹ Este artículo desarrolla los contenidos de la ponencia que, con el mismo título, presenté en el V Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, celebrado en Sevilla a finales de noviembre de 1995, en la Escuela de Estudios Hispano-Americanos del CSIC.

ticas de equilibrio económico susceptibles de procurar las bases de un crecimiento continuado y sostenido ².

Tanto en la etapa que conocemos como modelo de sustitución de importaciones, las teorías de la modernización, del centro-periferia formuladas por CEPAL y de la dependencia se aplicaron para diseñar estrategias concretas y, eventualmente, fueron el origen de la puesta en práctica de determinadas políticas públicas ³. Las diferentes aproximaciones al problema estructural del continente han tenido en numerosas ocasiones un uso instrumental concreto.

El futuro económico de América Latina se debate en la incertidumbre. A pesar de que en algunos países, como México, Chile o Argentina, y más recientemente en Brasil, parecían existir difusas señales de recuperación, el panorama general sigue mostrando altas tasas de inflación, déficits fiscales persistentes, deterioro del precio de las divisas, contracción de los mercados internos y descomposición del sector formal de la economía, aparte de efectos sociales dramáticos sobre amplios sectores de la población.

La inserción de América Latina en la nueva economía política mundial pone de manifiesto una situación muy vulnerable que evidencia el acceso limitado de los actores políticos de la región a procesos estructurales sobre los que no tienen control, pero que sin duda les afectan. Ello evidencia no sólo variables de carácter económico, sino también relaciones de orden político. Se trata, fundamentalmente, de asimetrías en la constitución de una nueva división internacional del trabajo que alude a dinámicas excluyentes, de donde se generan consecuencias estructurales para el continente.

Después de que la crisis mejicana de 1982 pusiera de manifiesto los desequilibrios de las economías latinoamericanas, una serie de

² No parece, sin embargo, que exista una sola forma de afrontar las políticas de ajuste. Tanto las corrientes ortodoxas como las heterodoxas han sido aplicadas profusamente y en todas sus variantes en la práctica totalidad de los países del área. Así, perspectivas teóricas tales como las neoliberales, neokeynesianas, monetaristas, estructuralistas..., han servido de sustento ideológico para las más variadas acciones políticas, pasadas y presentes, que se han manifestado en los diversos países de Iberoamérica. Sin embargo, no han sido capaces de procurar soluciones eficientes frente a los muy diversos problemas políticos y económicos que deben enfrentar. En este sentido, véase el trabajo de Eliana CARDOSO y Ann HELWEGE, *Latin America's Economy: Diversity, Trends and Conflicts*. The MIT Press, Massachusetts, 1992.

³ RUDOLPH SONNTAG, H., *Duda, certeza y crisis*, Nueva Sociedad, Caracas, 1990.

políticas diversas marcaron la aparición de un nuevo modelo de desarrollo en la región orientado hacia la liberalización de mercados. El cambio de políticas arancelarias es un indicador significativo.

En 1985 Bolivia reduce los aranceles en un 10 por 100; en Chile bajan del 35 al 15 por 100 en 1982; en Brasil se universalizan las licencias de importación para 1989; en México se discute un estatuto liberalizador general orientado hacia el mercado norteamericano⁴; Colombia y Venezuela proponen un arancel exterior común inferior al 20 por 100 para todo el Pacto Andino y lo llevan a efecto desde 1992 sin el resto de los socios⁵.

El enfoque analítico en la búsqueda del equilibrio económico ha sido una aproximación calificada como neoliberal y que se expresa en la llamada ortodoxia⁶, opción de ajuste estructural que encuentra, fundamentalmente en las políticas domésticas —esto es, la mala gestión económica—, la causa principal de las crisis latinoamericanas.

Los supuestos de esta aproximación plantean la noción de crecimiento económico como una alternativa a la crisis estructural latinoamericana. Se supone que si este objetivo se alcanza habría cinco dimensiones que se transformarían en sentido positivo: Una primera consecuencia sería la generación de empleo; en términos sociales, los problemas de distribución de ingresos mejorarían por este proceso; en lo político, la democracia se vería fortalecida, y en lo institucional, el debilitado sector privado recuperaría su papel productivo. Estas dimensiones y el objetivo se interpenetrarían.

La estrategia para la adopción de políticas en este sentido pasa por la adopción de tipos de cambio competitivos e incentivos a la exportación, por el fortalecimiento de los niveles de ahorro interno, especialmente por la reducción del gasto público y por una política impositiva de esta dirección y, finalmente, por la reducción del papel del Estado y el abandono de su función de regulador

⁴ CARDOSO, E., y HELWGE, A., *Latin America's Economy: Diversity, trends and conflicts*. The MIT Press, Massachusetts, 1992.

⁵ SALGADO, G., y URRIOLOA, R. (coordinadores), *El fin de las barreras. Los empresarios y el Pacto Andino en la década de los noventa*, Fundación Ebert-Nueva Sociedad, Caracas, 1991.

⁶ CANAK, W. (ed.), *Lost promises. Debt, austerity and development in Latin America*, Westview Press, Boulder, 1989.

y producto de bienes, conduciéndolo a la simple función de proveedor de servicios ⁷.

En definitiva, la crisis es descrita como un cúmulo de errores en la formulación de políticas fiscales, de tasas de interés y de cambio de divisas. Básicamente, el discurso político de esta aproximación implica la crítica al que se considera como excesivo gasto público, no sólo en infraestructuras, sino también en el mantenimiento de subsidios y empresas deficitarias, así como la descalificación a las tasas de interés artificialmente bajas y la sobrevaluación de las divisas nacionales.

En esta línea de análisis se considera a la crisis como una consecuencia de incapacidades gubernamentales permanentes, cuya solución final sería administrativa, puesto que sus orígenes se encontrarían en políticas equivocadas. La liquidez del sistema financiero internacional durante los años setenta y el patrón de conducta latinoamericano, que siempre ha sido favorable al crédito, habrían sido los catalizadores del proceso. De este modo, el conflicto contemporáneo se explicaría por el endeudamiento irresponsable y la forma del gasto de esos recursos, redistribuidos hacia élites especulativas en lugar de dirigirlos hacia inversiones productivas ⁸.

Por lo que se refiere a política fiscal, las premisas de la ortodoxia plantean que el mantenimiento de barreras proteccionistas no ha servido para la preservación ni para la creación de mercados internos y que, por el contrario, ha encarecido la economía, aislando el aparato productivo del entorno internacional. El resultado habría sido la conservación de tecnologías obsoletas y de costes de producción elevados que terminan afectando a los consumidores y retrasando las posibilidades de desarrollo porque el sistema se levanta sobre un mercado cautivo y no basado en la eficiencia de la competitividad.

La consecuencia subsiguiente de esta aproximación es que una economía protegida construye un mercado financiero ficticio, con tasas de interés subsidiadas y valores artificiales de las divisas. Todo este contexto se expresa, finalmente, en la creación de unos sectores productivos protegidos vinculados a un estado gigantesco,

⁷ BELASSA, B., *Toward Renewed Economic Growth in Latin America*, 1986.

⁸ PASTOR, M., «Latin America, the debt crisis and the IMF», en *The IMF and Latin America*, Westview Press, Boulder, 1987.

en donde la consecución de bienestar es proporcional al gasto público, lo que, además de establecer una economía insuficiente, hace posible crear las circunstancias estructurales que provocan una huida de la inversión, especialmente si hablamos de los recursos crediticios que se dirigieron hacia el sector privado, la mayor parte de los cuales fue a parar a economías industrializadas dada la baja tasa de rentabilidad en los países latinoamericanos⁹.

Hay, desde luego, reparos que pueden formularse a esta aproximación. En primer lugar, no se considera la naturaleza de la inserción de América Latina en la economía internacional, esto es, si la relación se caracteriza por la histórica distribución asimétrica de los recursos de América Latina y por una determinada condición periférica en la economía política mundial, es difícil encontrar decisores con capacidad para sustraerse de los intereses que les dieron origen, pudiéndose argumentar que el propio proceso de construcción de la sociedad y de las élites —y de sus percepciones— es el resultado de una serie de hechos históricos que tienen que ver precisamente con la integración de América Latina a la economía mundial.

Por tanto, los patrones de acumulación y la lógica empresarial, resultantes de ese contexto histórico y estructural, no pueden entenderse desde un acercamiento normativo, como parece ser el argumento de la ortodoxia neoliberal, porque son las inestables expectativas de éxito económico, en un entorno deteriorado, el fundamento de una conducta que prima la ganancia a corto plazo, a costa de lo que podríamos denominar como un comportamiento económico de carácter racional.

En estas circunstancias, la fuga de capitales, por ejemplo, es el resultado de bajos niveles de rentabilidad para la inversión en los países afectados por la crisis. El mercado interno, por su parte, se encuentra sometido a presiones que lo restringen, fundamentalmente por el hecho de que la estabilización provoca la reducción de la demanda agregada. En estas condiciones, el crecimiento económico no depende de procesos nacionales, sino de las ventajas comparativas y la capacidad de oferta de las economías para cubrir necesidades de otras sociedades, de lo que se desprende la

⁹ CASTELLS, M., y LASERNA, R., «The new dependency: Technological change and socioeconomic restructuring in Latin America», en Alejandro PORTES y Douglas KINKAID (eds.), *Sociological Forum*, vol. 4, núm. 4, diciembre 1989.



situación de extrema vulnerabilidad en la persecución de intereses nacionales.

Además, es evidente que los procesos de ajuste tienen un coste político. Los gobiernos se enfrentan a un proceso constante de deterioro de su legitimidad porque los límites económicos no logran satisfacer las demandas de los sectores sociales fundamentales y, en el caso de países con alto grado de heterogeneidad estructural, ni siquiera el de las diversas élites.

La nueva división internacional del trabajo estaría definida por la internacionalización de los intereses económicos de los actores del norte industrializado, por nuevos modelos de localización de la producción (hacia el tercer mundo), por una lógica global de acumulación y reproducción ampliada del capital, así como por una expansión, igualmente global, de las relaciones de producción capitalista. En la medida en que esto ocurre, los modos tradicionales de comercio han sido reducidos por la capacidad para internacionalizar la producción, todo lo cual demanda un proceso de reajuste estructural, especialmente en países como los de América Latina.

Otra perspectiva definiría el modelo de desarrollo contemporáneo como de instrumentalización orientada hacia la exportación, que sigue a varias fases previas de industrialización: Exportación de materias primas, sustitución de importaciones primario y sustitución de importaciones secundario; sin embargo, la orientación hacia fuera del aparato productivo nacional en esta perspectiva no es suficiente, por sí sola, para garantizar el crecimiento.

Estas nuevas condiciones estructurales significarían, entonces, que la capacidad de estabilización de cada una de las naciones no es una variable independiente (como sugiere el modelo ortodoxo), resultado de la aplicación de un conjunto racional de política, sino que está más bien relacionada con las ventajas históricas de una formación social determinada para adaptarse a las nuevas circunstancias.

El análisis ortodoxo del ajuste, sin embargo, apunta hacia la transformación de indicadores. El déficit fiscal se reduce mediante el recorte del gasto público, que en América Latina implica, generalmente, la reducción de la inversión en infraestructura física y en programas de protección social, junto con la reducción del salario real y la eliminación de los subsidios.

Los límites al papel del Estado como regulador en la economía han sido entendidos como el recorte de la presencia del Estado, de forma que las privatizaciones son, por lo general, parte de esos programas. El problema de las privatizaciones, podría argumentarse, responde a necesidades de producción de consenso con las élites empresariales puesto que prácticamente en todos los países en los que se han producido hay evidencia de intercambio de servicios y adhesiones, en la más clásica política prebendaria.

El problema que plantea la aproximación neoliberal es que el proceso mismo de desarrollo, considerado como conjunto estructural, no es confrontado o asimilado; no existe un modelo de desarrollo neoliberal porque el término en esta tendencia no tiene inferencias sociales. Lo que encontramos son políticas de adaptación que buscan un resultado concreto: crecimiento económico. El mercado interno, como parte fundamental de la economía, desaparece del análisis porque las sociedades nacionales son evaluadas de acuerdo a su capacidad de inserción en la nueva división internacional del trabajo.

El improbable crecimiento económico que pueda lograrse, por otra parte, no garantiza el desarrollo porque las economías nacionales latinoamericanas tienen muy pocas posibilidades de representar sus necesidades en el contexto internacional. Si el mercado de frutas tropicales o de exportaciones no agrícolas tradicionales es alterado por cualquier razón, que puede ser tan versátil como una crisis energética o una situación política como la del Golfo Pérsico durante 1990, pueden modificarse fácilmente todos los indicadores positivos.

II. LAS POLITICAS DE AJUSTE ECONOMICO Y LOS PROBLEMAS DE LEGITIMACION POLITICA

Los elementos que inciden en la decisión política, no sólo en materia económica, sino también social, tienen que ver con el coste de la crisis, con la localización del sacrificio; es decir, qué grupos sociales son los más afectados y cuáles se benefician. Este ejercicio permite vislumbrar cuáles son los mecanismos de constitución de hegemonías y, finalmente, hacia dónde se dirige la exclusión; va a determinar quiénes participan y son representados, de donde se desprenderán las circunstancias del régimen político.

El problema de los planes de ajuste estructural no depende únicamente de las opciones que la política económica ofrece, sino también de su ejecución. Escoger ya implica considerar variables de carácter político porque la selección de un plan supone la interpelación de intereses sociales y su representación, de acuerdo a los costes, el esfuerzo o la presión sobre determinados estratos de la sociedad. Normalmente, las élites ligadas a la exportación son las menos afectadas en cualquier tipo de acercamiento y, claramente, los asalariados del sector formal y los sectores deprimidos cargan con el peso del ajuste en la opción ortodoxa.

Todo lo anterior implica, además, analizar las contradicciones que el ajuste ha configurado entre campo y ciudad, agricultura e industria, empresa privada y empresa pública, clases propietarias y asalariadas, sector formal y sector informal de la economía; en fin, la constatación de que los países latinoamericanos son heterogéneos en términos estructurales y de que el ajuste probablemente prolongue esta situación, de modo que la validez de una política única o de un modelo de características iguales para toda la región es de una eficiencia muy discutible, a pesar de los esfuerzos de los organismos acreedores como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o los diversos clubes de la Banca privada internacional para configurar un modelo estándar común para el continente.

El problema de la ejecución plantea que la crisis es un hecho político y no solamente técnico. Algunas de las hipótesis a propósito de la relación entre tipo de régimen político y gestión económica no han logrado explicar todas las complejidades latinoamericanas, confrontándose con la evidencia histórica, y de manera particular la afirmación que asocia el éxito de los programas de ajuste con las características autoritarias de la acción de gobierno. En relación a ello, es preciso señalar que puede observarse, en los autoritarismos de los setenta, una vinculación, más o menos clara, de los intereses del grupo en el poder y sus objetivos macroeconómicos con las características políticas del régimen.

Una manera de explicar esta relación es la perspectiva del burocratismo autoritario que planteaba que el Estado asumía un papel regular con el propósito explícito de liberalizar la economía, representando los intereses de un sector empresarial transnacionalizado, al igual que las tendencias en la estructura de la producción, lo que devenía en un modelo excluyente de acumulación en

donde la coerción cumplía funciones normalizadoras, limitaba la participación de otros actores sociales con proyectos políticos alternativos y «despolitizaba», aparentemente, la gestión de los asuntos públicos, suprimiendo las instituciones de representación y participación ¹⁰.

Ahora bien, el éxito parcial de algunos autoritarismos liberalizadores sobre ciertos indicadores económicos —y no, desde luego, sociales— en los años setenta debe ser considerado en perspectiva histórica. Mientras en los sesenta tardíos y principios de los setenta muchos países latinoamericanos afrontaron crisis de inmovilismo y recesión que pusieron seriamente en discusión las opciones keynesianas, una vez iniciada la década de los setenta hay disponibilidad de recursos financieros en el mercado internacional como resultado de la acumulación petrolera y de la reformulación del sistema fundado en Bretton Woods. Y no es éste el caso de los regímenes civiles que les sucedieron.

La representación de intereses tiene más mediaciones una vez establecidos los regímenes civiles tras la reestructuración. La economía mundial cambia rápidamente en diez años y se perfila esta nueva división internacional del trabajo. Los regímenes civiles de la década de los ochenta y de los noventa se enfrentan, además, a circunstancias estructurales muy diferentes de aquellas que vivieron los autoritarismos. Existen nuevos actores sociales, diversos mecanismos de representación de intereses y un horizonte estructural diferente y mucho más limitado.

A pesar de ello, en relación a la crisis fiscal, no hay evidencias claras que nos permitan afirmar que los autoritarismos corrieron mejor suerte que los gobiernos constitucionales de los años ochenta, aunque los regímenes en transición vivieron mayores dificultades en la puesta en práctica de políticas macroeconómicas debido, en general, a la interacción de los actores políticos nacionales que contestaron esas políticas ¹¹. Existen, no obstante, algunos patrones de conducta que permitirían relacionar la forma de régimen con la adopción de políticas económicas. De este modo, regímenes civiles de origen electoral consolidados, enfrentados a una

¹⁰ O'DONELL, G., 1966-1973. *El Estado burocrático autoritario. Triunfos, derrotas y crisis*, Ed. Belgrano, Buenos Aires, 1979.

¹¹ HAGGARD, S., y KAUFMAN, R., «Economic Adjustment in New Democracies», en Joan NELSON, *Fragile Coalitions: The politics of economic adjustment*, Overseas Development Council, Washington, 1989.

severa crisis, optarían por estrategias ortodoxas. Por su parte, los regímenes civiles de transición preferirían, a fin de garantizar la estabilidad política, aproximaciones heterodoxas a la crisis, cuyo coste político en caso de no mejorar la situación ha sido muy elevado.

Ahora bien, por lo que se refiere a la legitimidad de los gobiernos, las diferencias entre democracias jóvenes y establecidas no son excesivas si consideramos la volatilidad electoral y el cambio de la tendencia de adhesión hacia uno u otro partido o candidato, puesto que los resultados electorales mostrarían cambios drásticos en la elección de presidentes y diputados en países que tienen condiciones económicas y cultura política aparentemente distintas ¹².

A pesar de ello, es cierto que encontramos características similares en las políticas de ajuste, aunque varían entre países. Es posible establecer, en términos desde luego muy generales, varios tipos de efectos sociales y políticos eventualmente conflictivos que se desprenden de un programa de ajuste estructural, bien sea ortodoxo o heterodoxo.

1. Hay posibilidades de conflicto cuando las políticas relativas al déficit fiscal implican la reducción del Estado, no sólo porque ello implica la desocupación de empleados públicos, generalmente con algún nivel de protección social, sino porque esto supone generalmente la descomposición de los sistemas de seguridad social, con la consiguiente devaluación de la fuerza de trabajo, lo que a su vez implica exacción de recursos de los asalariados vinculados al sector formal y la paralización de la inversión pública en infraestructura.

Sociedades de recursos escasos y de institucionalidad precaria, como la ecuatoriana, peruana o boliviana, por ejemplo, no tienen mecanismos suficientes para superar el conflicto; los resultados pueden ser crisis de gobernabilidad, pérdida de legitimidad gubernamental y quiebra del consenso que hizo posible un gobierno civil.

2. La política impositiva es parte necesaria en la lucha contra el déficit fiscal; sin embargo, es un recurso limitado porque afecta

¹² En general, los latinoamericanos se inclinaron por la oposición durante la década de los ochenta. A este respecto, ver REMMER, K., «The political impact of Economic Crisis in Latin America in the 1980s», en *American Political Science Review*, vol. 85, núm. 3, 1991.

directamente a la economía vinculada al sector formal. Por otra parte, es inevitable que los impuestos terminen afectando al consumo. El resultado es una nueva contracción del mercado interno y, en la perspectiva macroeconómica, puede convertirse en un elemento más en la configuración de un escenario recesivo.

En términos de conflicto político, además del que se produce entre las élites económicas debido a que son sectores industriales y comerciales antes que financieros, y son aquéllos los más vulnerables a este tipo de medidas, existe una vinculación entre protesta social y políticas tributarias, especialmente si éstas son directas o cargan servicios básicos como transporte o energía.

Una posible alternativa al déficit fiscal es la reducción del gasto militar, puesto que los gastos en defensa no son necesariamente productivos, pero dada la posición de fuerza de este actor es bastante difícil plantearse la opción con una política posible. Precisamente este ejemplo creo que plantea claramente el problema del ajuste estructural como un tema político y no como una decisión de carácter absolutamente racional que busca maximizar resultados y minimizar pérdidas ¹³.

3. Otra posibilidad de conflicto es la que se plantea por la eliminación de subsidios, que es en algunos países uno de los pocos mecanismos existentes para asegurar cierta redistribución. Lo mismo podríamos afirmar en relación a la reducción de salarios reales.

4. Por lo que se refiere a las políticas reguladoras del sistema monetario, la elevación de las tasas de interés restringe las posibilidades de ahorro o de inversión dirigida al mercado interno y no asegura las economías nacionales en contra de la fuga de capitales al exterior porque la percepción de la seguridad de las inversiones está directamente relacionada con indicadores políticos de estabilidad. Más aún: los planes de ajuste estructural de duración efímera son muy comunes en América Latina.

Por otro lado, la ejecución de las políticas de equilibrio estructural tiene, al menos, la misma importancia que la opción de

¹³ Perú, por ejemplo, gastó en la década de los ochenta casi el 6 por 100 del PIB en inversiones de defensa. Ver BONILLA, A., «Los onerosos costos de la soberanía. Dinámica de armamentos entre Ecuador y Perú». Informe preparado para el proyecto *Violencia estructural en los Andes*, Instituto Peruano de Estudios por la Paz, FLACSO, Ecuador, Quito, 1992.

ajuste decidida. La realidad latinoamericana cuenta con una serie de planes de ajuste que nunca llegaron a terminarse. Brasil, Perú, Ecuador, Bolivia, República Dominicana y Venezuela, entre otros países, desde la segunda mitad de los años ochenta han reformado o suspendido los originales planes de ajuste, tanto por razones políticas como por incapacidad económica para cumplir los compromisos, generalmente relacionada con el peso de la deuda.

La capacidad de ejecución de una política de esta naturaleza podría plantearse considerando cinco variables fundamentales en la aproximación a un caso nacional: Las tendencias y la naturaleza misma de la crisis; la capacidad técnica y administrativa del Estado; el tipo de régimen y la estructura de las instituciones; las coaliciones, alianzas, consensos, y finalmente, la influencia de los actores internacionales, especialmente las instituciones crediticias ¹⁴.

La adopción de estrategias económicas no depende sólo de la voluntad política de los gobernantes, sino también de la capacidad de articulación de consensos.

En los países andinos, por citar el caso peruano, vemos cómo distintas coaliciones representando posiciones ideológicas diferentes gobernaron durante la década de los ochenta. Al comenzar el decenio, Belaunde, que no tuvo fortuna en articular coaliciones que lo respaldaran, intentó legitimarse a través de políticas de gasto público incoherentes con la estrategia del ajuste. Es reemplazado por un gobierno de signo totalmente distinto que impone uno de los más dramáticos planes heterodoxos, que terminará arrojando resultados económicos desastrosos y que, al mismo tiempo, implicará una derrota terminante en el plano electoral.

Fujimori, a finales de 1990, pone en marcha un paquete económico de ajuste que era exactamente todo lo contrario al programa que le había llevado a ganar la elección, y en el primer trimestre de 1992 deja de existir la legitimidad que se originó en las elecciones. No existen evidencias que permitan suponer que habrá mayor inversión extranjera, ni que dadas las condiciones del Perú se logre estabilizar el índice de inflación como en Bolivia (a pesar

¹⁴ NELSON, J., «The politics of economic adjustment in developing nations», en J. NELSON (ed.), *Economic Crisis and policy choice. The politics of adjustment in the third world*, Princeton University Press, Princeton, 1990.

de que en este país no se haya superado la recesión), ni tampoco que las propiedades del Estado puestas a la venta alcancen precios razonables. En definitiva, lo que parece consistente en la gestión económica peruana es su inconsistencia y el permanente estado de crisis, que se combina con otros factores aparentemente diferentes, pero relacionados por compartir un mismo ambiente social, como la manifestación política violenta.

III. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

Toda América Latina está sometida a una dinámica de apertura de mercados que vuelve insostenible el mantenimiento de políticas de protección y que prioriza el mercado internacional sobre los mercados internos nacionales. A pesar de ello, los indicadores sociales y los macroeconómicos siguen declinando. El colapso del antiguo modelo productivo es evidente, pero el nuevo no se presenta como suficientemente fuerte para asegurar el desarrollo de la región, ni siquiera su crecimiento económico.

En la dimensión política, la necesidad de supervivencia, incluso en el nivel de reproducción de las élites, parece haber constreñido la posibilidad de producción de proyectos hegemónicos, lo que se refleja en crisis constantes de gobernabilidad, como ocurre en Venezuela, Brasil, Nicaragua, Panamá, Paraguay o Ecuador, que ponen en riesgo, o modifican, el carácter del régimen político, como ha ocurrido ya en Perú. Los demás países tampoco están exentos de problemas de legitimidad.

En el caso de gobiernos civiles originados electoralmente se construye una suerte de círculo vicioso. A lo largo del período gubernamental se repiten ciclos inflacionarios seguidos de medidas correctivas tales como devaluación, reducción salarial, alzas impositivas a las importaciones...; sin embargo, el coste del disenso y la necesidad de asegurar la gobernabilidad provocan que los planes originales de ajuste en América Latina cambien a lo largo del período, cuando las crisis políticas se vuelven inmanejables. Así, el escenario del ajuste se diluye por las propias consecuencias de su aplicación.

En el caso de Ecuador, la crisis producto de la inserción desventajosa del país en la nueva división internacional del trabajo deslegitima de manera constante la forma del régimen político. La apertura de la economía y el colapso de lo que podría denominar

como modelo de sustitución de importaciones ha supuesto la pérdida de relevancia de algunos actores sociales y políticos dependientes de este tipo de estructura social, básicamente los inscritos en la economía formal: clases medias y asalariados, pero no ha creado las condiciones para la emergencia y estabilización de una estrategia de liberación de mercados. Los planes de ajuste han atentado contra la estabilidad política y han impedido la formación de consensos entre las élites o la conclusión de pactos sociales.

La evidencia parece mostrar un comportamiento volátil en la producción de acuerdos que garanticen la gobernabilidad. Ello incide en la inestabilidad de las propuestas económicas y pone de manifiesto la existencia de una crisis estructural de hegemonía provocada, entre otras cosas, por la agudización de la heterogeneidad estructural que, paradójicamente, es causada por el ajuste.

La decisión política de puesta en práctica de planes de estabilización plantea la necesidad de analizar la vinculación entre las posibilidades de ejecución y los intereses sociales afectados, los mismos que a lo largo de una década no se han resuelto en términos positivos para ningún sector empresarial específico, entre otras razones porque no han existido posibilidades de construir un sólido proyecto social y, menos aún, de ponerlo en práctica.

El nuevo modelo, producto de la división internacional del trabajo, no deja de priorizar intereses elitistas que tienen una capacidad limitada de diálogo con el conjunto de la sociedad. En última instancia, todo ello se relaciona con los esfuerzos de adaptación de una forma de dominación caracterizada por la desigual posibilidad de acceso de la población tanto a los recursos como a los servicios públicos.