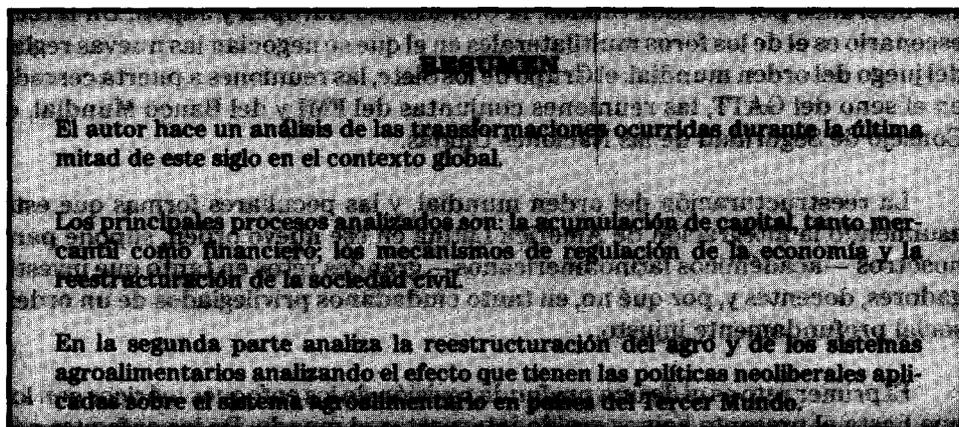


REESTRUCTURACION GLOBAL Y APERTURA NACIONAL: RETOS TEORICOS Y AGENDAS DE INVESTIGACION*

*Luis Llambi***



INTRODUCCION

El orden económico-político mundial se encuentra sumido en una profunda crisis que involucra a todos los países y regiones del mundo. Una reestructuración global que implica nuevas reglas del juego económico y nuevas formas de poder político.

Esta crisis global constituye el contexto de las crisis y los procesos de reestructuración de los países latinoamericanos en la actual coyuntura.

* Versión revisada de la ponencia presentada al II Congreso de Investigación de la Universidad Javeriana. Santafé de Bogotá, 8 de octubre de 1992.

** Sociólogo. Centro de Antropología. IVIC.

En el plano estrictamente económico, el proceso de reestructuración que experimenta América Latina supone un cambio radical en el modelo de crecimiento. Una transición de un estilo de crecimiento económico orientado a la consolidación del mercado interno (“nacional” o “hacia adentro”) hacia un modelo de completa inserción en el nuevo orden económico internacional. Transición que ha sido instrumentada mediante las políticas llamadas “de modernización y apertura”.

El proceso de reestructuración mundial está actualmente en un proceso de transición en el que operan dos grandes procesos. Por una parte, la gradual des-estructuración del orden económico-político de la postguerra, en el cual los Estados Unidos ocupó una posición de potencia hegemónica sólo cuestionada por la existencia de la Unión Soviética. Por otra parte, la gradual estructuración de un nuevo orden, proceso que tiene lugar en diferentes escenarios. Uno es el de la gradual integración de las economías con base en el incremento de la competencia por los mercados mundiales entre las empresas transnacionales. Otro es la progresiva conformación de tres grandes bloques de comercio y poder mundial liderados por Estados Unidos, la Comunidad Europea y Japón. Un tercer escenario es el de los foros multilaterales en el que se negocian las nuevas reglas del juego del orden mundial: el Grupo de los Siete, las reuniones a puerta cerrada en el seno del GATT, las reuniones conjuntas del FMI y del Banco Mundial, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

La reestructuración del orden mundial, y las peculiares formas que está asumiendo la integración de América Latina en ese nuevo orden, supone para nosotros —académicos latinoamericanos— grandes retos en tanto que investigadores, docentes y, por qué no, en tanto ciudadanos privilegiados de un orden social profundamente injusto.

El primer reto es el de una profunda revisión de los enfoques teóricos con los que hasta el presente hemos creído interpretar al mundo. De los enfoques por medio de los cuales analizamos las relaciones entre la sociedad y el Estado, las relaciones entre la sociedad y la economía, entre la sociedad y la cultura, entre la sociedad y la naturaleza.

Temas como la democracia y el poder político, los derechos ciudadanos, la violencia, la pobreza, el empleo, la estructura de los núcleos domésticos, los flujos migratorios, los movimientos sociales, las identidades “nacionales”, el papel del Estado en la economía, las estructuras agrarias, las relaciones entre el entorno natural y la tecnología tienen que ser repensados a la luz de estas profundas transformaciones y, por lo tanto, de nuevas reflexiones teóricas. No se trata, por lo tanto, necesariamente de desarrollar nuevas líneas de investigación —aunque ésta también pudiera ser una conclusión válida en algunos casos— sino de revisar los viejos enfoques y plantear nuevas preguntas a los viejos temas.

Para ésto, desde mi propia perspectiva como investigador, tres grandes revisiones teóricas son necesarias. Aunque pudieran haber muchas más sobre las que no soy yo el más indicado para opinar. Son estas:

Una nueva perspectiva teórica sobre las relaciones entre los agentes económicos y el poder político, más concretamente aún, sobre las relaciones entre el Estado y los mercados.

Una nueva perspectiva teórica sobre el Estado, sus relaciones con la sociedad, y las relaciones de los estados nacionales con otros entes del poder político de índole supra-nacional.

Por último, en el marco de mi propia línea de investigación, una nueva perspectiva teórica sobre las transformaciones agrarias y de los sistemas agro-alimentarios.

El artículo tiene dos partes. En la primera se hace un breve recuento histórico de las transformaciones que están ocurriendo a nivel global. La segunda parte analiza los impactos que estas transformaciones están teniendo en los sistemas agro-alimentarios y en un agente social: el campesinado.

I. TRANSFORMACIONES EN EL CONTEXTO GLOBAL

Antecedentes históricos

Entre 1945 y 1971 los acuerdos de Bretton Woods y del GATT constituyeron el marco normativo que rigió el orden económico de la postguerra. Tasas de cambio fijas y un programa de reducción de las tarifas aduaneras a nivel internacional; y, a nivel nacional, las políticas macro-económicas de corte keynesiano y el Estado Benefactor (altos salarios, seguridad social, servicios públicos para todos) constituyeron los fundamentos básicos del sistema económico de la postguerra.

En otras palabras, intervención del estado en los mercados domésticos, como complemento contradictorio de un supuesto sistema "de libre mercado" en las relaciones internacionales.

El sistema dio sus frutos. El auge económico de la postguerra, particularmente en las reconstruidas economías de Europa Occidental y de Japón, así como —a partir de los años setenta— el despegue los "NICs" (Nuevos Países Industrializados) en Asia y América Latina, tuvo como contraparte una pérdida gradual de la hegemonía económica de Estados Unidos que inicialmente sólo se manifestó en un deterioro progresivo de su balanza comercial.

A fin de contrarrestar el declive, en 1971, los Estados Unidos toma una decisión trascendental. Devaluar su moneda, para lo que era necesario abando-

nar el acuerdo de Bretton Woods de tasas de cambio fijas. El colapso del acuerdo de Bretton Woods dio inicio al proceso de búsqueda de un nuevo orden mundial.

En el trasfondo de ese radical cambio en las reglas del juego, está el empuje de una nueva revolución tecnológica que busca abrir cauces para el desarrollo de una nueva división del trabajo a nivel mundial. En síntesis, la transición de un modelo de crecimiento liderado por las "industrias intensivas en energía hacia otro basado en las industrias intensivas en conocimiento".

Entre tanto, América Latina experimentaba su propia crisis. El inicio del agotamiento de su propio proceso de industrialización, no tanto —como pudiera interpretarse erróneamente— porque ya no fuera posible industrializarnos más con base en el desarrollo del mercado interno, sino porque las fuentes de financiamiento del proceso se comenzaron a agotar al experimentar el valor de nuestras exportaciones de materias primas y productos agroalimentarios una fuerte contracción como resultado de las políticas proteccionistas, de sustitución de importaciones y de abastecimiento global por parte de nuestros principales mercados: los países industrializados.

El resultado de ambas crisis estructurales, la del mundo industrializado (reestructuración global) y la ocasionada por el estrangulamiento de nuestro modelo de industrialización, condujo —a partir de 1982— a una crisis financiera: la deuda externa. La consecuencia más evidente para nosotros de la crisis: América Latina es forzada a renegociar la deuda bajo condiciones que la obligan a transformar su modelo de crecimiento económico en el marco de una apertura unilateral a las diferentes fuerzas —mercantiles y geopolíticas— que activamente están transformando el orden mundial de la postguerra.

Las preguntas obligadas son: ¿qué impactos están teniendo estos cambios en las sociedades latinoamericanas? ¿Cómo dar cuenta de estos cambios en nuestra propia investigación?

Mi planteamiento es que el proceso de reestructuración —a nivel "global" o supranacional, nacional, y local— está ocurriendo en tres principales ámbitos: en los procesos de acumulación de capital, en los mecanismos de regulación de las relaciones económicas y sociales, y en la sociedad civil.

1. Reestructuración en el proceso de acumulación de capital

La reestructuración de los procesos de acumulación de capital ocurre, analíticamente, en los tres "circuitos del capital": (a) en el capital mercantil; (b) en el capital financiero; y (c) en el capital productivo (industrial, agrícola, de servicios).

Cambios en el capital mercantil

El capital mercantil y el comercio a larga distancia precedieron al surgimiento del Estado-Nación. Después de la II Guerra Mundial, como resultado del modelo de desarrollo orientado "hacia adentro", el intercambio comercial perdió terreno temporalmente. La reconstrucción de Europa y Japón, el GATT, y el surgimiento de los NICs constituyeron un nuevo incentivo para el comercio mundial.

¿Qué es lo nuevo, en la actual coyuntura internacional?

A pesar de las tendencias proteccionistas, el creciente intercambio ha transformado a la economía mundial en diferentes formas:

(a) una tendencia hacia la convergencia y estandarización de los patrones de consumo a nivel mundial.

(b) una creciente segmentación de los mercados a nivel mundial.

(c) flujos de comercio que se entrecruzan entre los mercados "regionales" de los bloques mercantiles en gestación.

(d) el surgimiento de una nueva división del trabajo menos basada en los recursos "nacionales" y los bienes localizados espacialmente (es decir, los factores de producción menos móviles) y cada vez más basada en la difusión del conocimiento y de la información (es decir, los factores más móviles y neutros espacialmente).

Cambios en el capital financiero

Antes de la II Guerra Mundial, predominaban las inversiones de portafolio de Inglaterra, Francia y Alemania. Las inversiones de los capitales "coloniales" se realizaban en función de la producción de materias primas para las metrópolis. Después de la II Guerra Mundial, el proceso de "industrialización por sustitución de importaciones" fue financiado a través de la inversión directa de las empresas transnacionales (ETNs).

¿Qué es realmente lo nuevo en esta etapa del proceso de globalización?

(a) En la década de los sesenta: el surgimiento de nuevas formas de financiamiento líquidas. Por ejemplo, el mercado de Eurodólares.

(b) En la década de los setenta: el reciclaje de los "petrodólares" a través de la banca extraterritorial (offshore).

(c) En la década de los ochenta: el surgimiento de la banca transnacional como resultado de la desregulación creciente de los mercados financieros.

Cambios en el capital productivo

A mediados del siglo XIX, la empresa transnacional (ETN) surgió como resultado de la demanda de materias primas en el proceso de industrialización de los países "del Norte". A comienzos del siglo XX surgió una nueva forma de ETN, manufacturera, como resultado del incremento de las barreras proteccionistas en diferentes países.

¿Qué es lo nuevo en la actual coyuntura?

(a) el surgimiento de procesos de producción integrados globalmente. Por ejemplo: "el carro mundial" (Jenkins 1987), el "becerro mundial" (Sanderson 1986).

(b) el incremento de la movilidad del trabajo a través de las fronteras nacionales (sur/norte, u este/oeste en Europa). Proceso en cierta medida dificultado por el surgimiento de nuevas barreras que tratan de frenarla, particularmente en las tres grandes "metrópolis": Estados Unidos, la Comunidad Europea y Japón.

En resumen, lo que es nuevo es la forma como estos procesos están:

(a) erosionando la coherencia "nacional" (inter-sectorial) de las economías capitalistas.

(b) socavando el orden político internacional de la postguerra.

2. Reestructuración de los mecanismos de regulación de la economía

Durante un largo período de la historia del capitalismo, los mecanismos mercantiles y estatales fueron componentes inseparables de los procesos de construcción de los estados nacionales. Lo novedoso, en la actual coyuntura de reestructuración global, es que las estrategias de consolidación de los capitalismo "nacionales" ya no son factibles. Los regímenes nacionales de regulación, su ámbito y efectividad, están siendo erosionados por las mismas fuerzas que están transformando el orden mundial de la postguerra.

Primero, los gobiernos nacionales se encuentran impotentes para controlar el flujo de capitales o el intercambio de divisas frente a las amenazas de la fuga de capitales o de la interrupción de las líneas de crédito provenientes de la banca internacional. Segundo, los Estados Unidos, la Comunidad Europea y Japón han modificado sus previos proyectos de "coherencia intersectorial interna" o de "integración nacional" por otros basados en: el reforzamiento de la competitividad internacional y el reforzamiento de sus posiciones geopolíticas respectivas. Tercero, y ya en el marco latinoamericano, las condiciones en que tuvo lugar la negociación de la deuda externa proveyó a la banca transnacional del poder que

necesitaba para imponer un cambio en el modelo de crecimiento: del logro de una relativa auto-suficiencia e "integración nacional" a la "apertura" o "integración al nuevo orden mundial".

En definitiva, un cambio en la naturaleza del Estado. Una redistribución del poder político entre diferentes niveles de autoridad. Una soberanía compartida entre diferentes niveles de jurisdicción territorial: (a) los estados nacionales "reformados"; (b) los centros de poder de los tres grandes bloques mercantiles en gestión (Washington, Bruselas, Tokio); (c) las recién fortalecidas instituciones supra-nacionales del orden económico de la postguerra: el FMI, el BM, y el GATT.

Todo esto en el marco de un proceso de negociaciones a fin de escribir las nuevas reglas del juego. A nivel nacional, particularmente en los países industrializados, este proceso opone dos diferentes versiones del Estado "neo-liberal". Una versión "ortodoxa" hiper neo-liberal que plantea el retiro por parte del estado de muchas de las funciones que anteriormente desempeñaba y que, en la práctica equivale, a un llamado a una desnacionalización creciente del capital, a la desregulación de los mercados y a la desindexación de los salarios reales. Y que, por el contrario, propone un afianzamiento del poder del Estado a fin de garantizar "la ley y el orden" y el "libre funcionamiento de los mecanismos del mercado". En contraste, la versión "heterodoxa" que subyace a las políticas económicas de países como Alemania y Japón, propone mantener algunos elementos del Estado Benefactor y retener las políticas "industriales" para las ramas consideradas estratégicas y políticas de mercantiles basadas también en consideraciones estratégicas.

A nivel supra-nacional, el proceso de negociación supone el enfrentamiento entre los tres superpoderes que emergieron de la guerra fría (los Estados Unidos, Japón y la Comunidad Europea) a fin de determinar los criterios que definirán las nuevas reglas del juego en tres órdenes o ámbitos diferentes:

(a) en el intercambio mercantil, particularmente en el GATT, entre "la libre movilidad de los capitales" y el "intercambio negociado".

(b) en el ámbito financiero, particularmente en el seno del FMI, entre el principio de "no-discriminación" y el de "condicionalidad" en la asignación de los créditos.

(c) en el ámbito político-militar, particularmente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, entre el principio de "soberanía compartida y subordinada" y el principio de "irrestricada soberanía en el marco del derecho internacional".

3. Reestructuración de la sociedad civil

En el ámbito de la sociedad civil diferentes tendencias conducen al surgimiento de nuevos pactos sociales. Por el momento, estos cambios se expresan en un repudio del contrato social-demócrata previamente hegemónico y su gradual substitución por diferentes versiones del contrato neo-liberal.

En definitiva, un enfrentamiento entre dos grandes bandos. Por una parte, los sectores que favorecen una integración creciente de las sociedades nacionales a los procesos de transnacionalización y redefinición de alianzas con los bloques económicos y de poder hegemónicos. Por otra parte, un conjunto de sectores que se oponen al proyecto político neo-liberal sobre la base de sus efectos sobre toda la sociedad o de alguno de sus sectores. Lo que ha dado origen a nuevos movimientos sociales:

(a) el resurgimiento de los nacionalismos, regionalismos y localismos. Es decir de las fuerzas de la cultura, la etnicidad y la raza, el credo religioso, en la medida en que la disolución del pacto social previo crea condiciones para que sectores sociales —real o supuestamente desfavorecidos— intenten renegociar directamente sus relaciones con los centros de poder.

(b) el surgimiento de movimientos sociales con base en criterios de género e igualdad entre los sexos, lo que en parte refleja los cambios que están teniendo lugar en los mercados laborales.

(c) el surgimiento de los movimientos ambientalistas. Lo que refleja tanto la toma de conciencia de los sectores intermedios de la sociedad por el deterioro de su calidad de vida, como la lucha de los sectores más desfavorecidos por el acceso a los recursos naturales y a los servicios.

Todo esto aunado a la pérdida de poder político y capacidad de negociación de los movimientos laborales, y particularmente del movimiento sindical, producto a su vez de los cambios que están ocurriendo en las actividades productivas (p.ej. desindustrialización, "maquila") y en los mercados laborales (p.ej. substitución del trabajador manual por el trabajador intelectual, flexibilización del empleo, contratos a domicilio, etc.).

A fin de ilustrar el impacto de estos cambios en un sector económico específico, la agricultura, y en un tipo de agente social particular, "el campesinado", voy ahora a referirme a cómo estas transformaciones globales están afectando a estos sectores a nivel nacional, para posteriormente sacar algunas conclusiones acerca de cómo abordarlos en la investigación empírica.

II. REESTRUCTURACION DEL AGRO Y DE LOS SISTEMAS AGRO-ALIMENTARIOS

El principal postulado teórico que rige la aplicación de la nueva política económica para la agricultura es el de las ventajas comparativas. Su fundamento teórico es que, cada país o región debe especializarse en la producción de los bienes para los cuales está mejor dotado por la naturaleza, la geografía o la historia (localización, recursos naturales, bajos salarios, regulaciones ambientales más o menos estrictas) y, a cambio importar todo lo que no puede producir "eficientemente".

De existir unos mercados internacionales en los que rigiera la competencia perfecta, el principio sería inobjetable. Una división internacional del trabajo basada en los menores costos de producción o en una diferencial dotación de recursos generaría el sistema de mercado internacional más eficiente. Sabemos, sin embargo, que los mercados internacionales reales no funcionan conforme a los principios de la competencia perfecta y que el poder de mercado y los criterios geopolíticos son más eficientes para determinar tanto la intensidad de los flujos mercantiles como el beneficio que cada país o sector extrae de ellos.

La apertura comercial agrícola, tal como ella se está dando en varios países de América Latina, en forma unilateral y precipitada, está produciendo una gran transformación de los sistemas agroalimentarios. Por una parte, el surgimiento de un sector regulado por las condiciones internacionales: el sector exportador tanto de rubros "tradicionales" como "no-tradicionales". En estos sectores, los precios son determinados por la competencia con los agricultores de otros países, muchos de los cuales disfrutaban de cuantiosos subsidios y de protección estatal, así como por la manipulación de las empresas transnacionales que operan fundamentalmente en el nivel de la intermediación mercantil. Por otra parte, la apertura comercial agrícola genera un sector regulado por las condiciones domésticas, productor de "bienes salarios". Lo que, en el marco de la caída del poder adquisitivo real de la mayoría de la población nacional, significa la producción de rubros cada vez menos rentables.

Tanto uno como otro sector, dependiendo de las circunstancias locales, genera a sus propios campesinados o "reconvierte" a los ya pre-existentes. El resultado es una cada vez mayor diferenciación social del campesinado: en un extremo, los que se insertan en los nuevos "nichos" de mercado (p.ej. como productores de coca o amapola); en el otro, los que se refugian en la producción de rubros de subsistencia o se vinculan aún más al mercado de trabajo en condición de asalariados permanentes o temporeros.

En el marco de una cada vez mayor competencia internacional a fin de atraer la inversión extranjera hacia los sectores exportadores "de punta", el agricultor nacional queda también frecuentemente convertido en un "productor bajo contrato" de las empresas transnacionales que sólo invierten en los eslabo-

nes de intermediación mercantil, en tanto que el Estado provee ventajosas condiciones económicas a las empresas extranjeras para que comercien con los agricultores nacionales y/o sirve de “cojín de amortiguación” de las reivindicaciones y tensiones sociales que todo el proceso crea.

Esta visión de las relaciones agrarias y agro-industriales no parece guardar mucha relación con ninguna de las teorías sobre el campesinado y la cuestión agraria que hemos heredado del pasado. La concepción “clásica” de la transición agraria partía de una pregunta básica: ¿cuál es la especificidad de la agricultura, a diferencia de la industria, en la génesis y el desarrollo del capitalismo? Su principal tesis era que en la agricultura, así como en la industria, las estructuras sociales previas desaparecerían ante el avance de las fuerzas competitivas del mercado y las tecnologías capital-intensivas. El resultado final sería el predominio de granjas tipo fábrica basadas en la oposición obrero sin tierra/empresarioterrateniente. En el largo plazo, la agricultura sería absorbida por la industria, aunque las especificidades de cada país acortarian o alargarían el proceso.

Esta prognosis evolucionista se originó en el análisis de la experiencia histórica de la transición del feudalismo al capitalismo en Europa. Cuando fue trasplantada al “tercer mundo” se transformó en un esquema supuestamente universal y deductivo sobre los procesos de transformación en el medio rural. En otras palabras, el planteamiento original evolucionó hacia una visión típico-ideal, unilineal y teleológica tanto de los procesos experimentados históricamente por las sociedades europeas como de los procesos en curso en el resto del mundo.

Por otra parte, la interpretación “neo-liberal” de la actual transición en los sistemas agro-alimentarios mundiales tampoco proporciona un marco apropiado para el análisis. El diagnóstico neo-liberal presenta dos tipos de explicaciones de la crisis actual: la “falla del Estado” o “las distorsiones del mercado”.

A mi juicio, ambos tipos de explicación son unidimensionales (la transición agraria sólo como un fenómeno “nacional”) y sesgadas (a transición como efecto de los mecanismos del mercado o de la regulación del Estado). La actual transición, sin embargo, no sólo es el resultado de condiciones históricas a nivel nacional sino el producto de profundas transformaciones en el orden económico-político-cultural global.

Para concluir, la investigación de la realidad social latinoamericana requiere hoy, además de fuertes dosis de imaginación y sensibilidad social, la capacidad de producir nuevos enfoques. Desde mi punto de vista, sólo una restauración de la economía política que integre en un todo orgánico los diferentes niveles de análisis (global, nacional, sub-nacional) y que incorpore en la explicación las actuaciones estratégicas de los agentes sociales, podrá dar cuenta de las transformaciones en curso.

BIBLIOGRAFIA

- Jenkins, Rhys. 1987. *Transnational Corporations and Uneven Development: The Internationalization of Capital and the Third World*. Meuthen & Co.: New York.
- Llambí, Luis. 1992a. "Opening Economies and Closing Markets: The Difficult Reinsertion of Latin American Agriculture in the Emerging World Order". Manuscrito inédito.
- Llambí, Luis. 1992b. "Back to the Future?: Comparative Advantages and Disadvantages in Latin American Non-Traditional Fruit and Vegetable Exports". Manuscrito inédito.
- Sanderson, Steven. 1986. "The Emergence of the 'World Steer': Internationalization and Foreign Domination in Latin American Cattle Production", en F. Lamond Tullis y W. Ladd Hollis (comps.) *Food, the State, and International Political Economy*. University of Nebraska Press: Lincoln y Londres.