

# **Reestructuración neoliberal y escenarios políticos en América Latina**

**Smith, William C.**

---

**William C. Smith:** Político estadounidense, profesor de la Universidad de Miami.

---

A pesar de la diversidad regional el fortalecimiento de los mecanismos de mercado, la erosión de la capacidad regulatoria del Estado, la limitación de los partidos políticos, movimientos sociales y actores colectivos - particularmente aquellos que representan los intereses de sectores subalternos - indican que, sometida a presiones extraordinarias para lograr inserciones más competitivas en la economía mundial, Latinoamérica se ha embarcado en una trayectoria hacia el desarrollo fundamentalmente distinta de todo lo conocido en el pasado. Si esta hipótesis es aproximadamente correcta, entonces, el orden político emergente, si bien liberal y democrático, puede regir sobre sociedades que serán fuertemente elitistas y socialmente bastantes regresivas.

Las democracias latinoamericanas enfrentan una coyuntura crítica en la década de los 90. Los regímenes civiles surgidos en los 80 a partir de dictaduras militares han alcanzado cierto grado de estabilidad institucional y consolidación pero aún deben superar graves desafíos económicos. Las políticas de «libre mercado» exaltadas por el denominado «consenso de Washington» han logrado un relativo éxito al detener la inflación, aportando mayor disciplina en el manejo del sector público y generando superávits comerciales<sup>1</sup>. Sin embargo, para la mayoría de los países latinoamericanos, el objetivo de un crecimiento estable y sustancial se ha mostrado elusivo. Concomitantemente la aguda declinación en el ingreso per cápita de los países ha exacerbado las notables pautas de inequidad en la distribución de la riqueza y el bienestar.

La limitada recuperación económica regional, a la que se agregan sucesos como la inestabilidad política en Venezuela o el golpe cívico-militar en Perú, ha originado inquietantes dudas relativas a las consecuencias sociales y políticas de la reestruc-

---

<sup>1</sup>Constituyen este «consenso»: una amplia reforma del Estado (privatización de las empresas del sector público, reformas fiscales, profunda reducción del gasto social compensatorio y eliminación de los subsidios al consumo y a los productores «ineficientes», etc.), priorización del equilibrio macroeconómico, liberalización de mercados (desregulación y desmonopolización del sector privado, flexibilización de los mercados de trabajo, etc.) y una reinserción competitiva en la economía mundial (del comercio, promoción de la inversión extranjera, etc.).

turación neoliberal. Merece especial atención en los análisis del período posterior a la transición, el fuerte deterioro de la capacidad estatal para manejar las variables macroeconómicas principales y las problemáticas tensiones entre la lógica de mercado, reforzada por las exigencias de la economía mundial, y las presiones para institucionalizar y expandir la participación popular y los derechos civiles en un marco político-institucional de origen electoral. Los análisis comparativos de las reformas liberalizadoras de los mercados de América Latina han encontrado pocas diferencias sistemáticas entre regímenes en términos de resultados económicos.

Sin embargo, pueden indicarse algunas diferencias cuando se trata de la elección de estrategias macroeconómicas. Primeramente, al enfrentarse a crisis económicas nuevas, las élites políticas y económicas de democracias consolidadas o de regímenes autoritarios estables han demostrado generalmente una fuerte preferencia por estrategias «ortodoxas» de estabilización y ajuste estructural orientadas hacia la desregulación de mercados. La prioridad de estos regímenes ha sido la implementación de un modelo reformado de acumulación de capital basado en una inserción en la economía mundial más competitiva y orientada hacia las exportaciones. En segundo lugar, contrastando con la situación de los regímenes estables democráticos o autoritarios, las élites políticas y tecnocráticas de las «democracias de transición» parcialmente consolidadas en América Latina han mostrado su afinidad con estrategias macroeconómicas «heterodoxas» para encarar los desafíos de la pesada deuda externa, el estancamiento y el riesgo de hiperinflación. En lugar de permitir que los mecanismos de mercado «sinceren los precios», los políticos y dirigentes de las nuevas democracias, interesados en mantener su apoyo electoral, se ven tentados a emplear la «mano visible» de un Estado activo, con la esperanza de lograr una rápida reactivación económica sin la profunda recesión y los altos costos sociales, asociados a las estrategias ortodoxas fallidas (Stalling /Kaufman, Haggard /Kaufman). Tercero; a pesar de los esfuerzos serios e innovadores de países como Argentina, Brasil y Perú, la afinidad de los regímenes democráticos nacientes con estrategias heterodoxas se ha evidenciado transitoria y limitada a las fases iniciales de la evolución del gobierno militar al civil.

La estrategia del choque heterodoxo materializada en los planes Austral, Cruzado e Inti, implementados a mediados de los 80 en Argentina, Brasil y Perú respectivamente, fallaron por varios motivos, incluyendo los efectos «afrodisíacos» sobre políticos elegidos popularmente, un ajuste aparentemente «libre de costos» sin medidas políticamente impopulares como la recesión, el desempleo, y las altas tasas de interés. La dilación en la aplicación de políticas correctivas urgentes, sin mencionar la postergación de reformas más «fundamentales», junto al desgaste del apoyo po-

pular, abrieron camino al «populismo macroeconómico» y a peligrosos episodios hiperinflacionarios seguidos por programas de estabilización cada vez más duros, en los que los costos sociales resultaron aún más altos (Dornbusch /Edwards).

La experiencia argentina es ilustrativa. Después del agotamiento en 1983 de la dictadura militar, la crisis de la deuda y la manifestación de conflictos sociopolíticos virulentos obligaron a un presidente de inclinación socialdemócrata, Raúl Alfonsín, de la Unión Cívica Radical, y a otro de tendencia populista, el peronista Carlos Menem, a incrementar la aplicación de políticas ortodoxas, a tono con el discurso antiestatista emanado de las administraciones estadounidenses, las agencias multilaterales de préstamo y los bancos internacionales privados. Se han intentado proyectos de reestructuración claramente similares bajo circunstancias diversas y con distinto éxito en Chile, México, Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela. En todo el hemisferio las políticas de estabilización de corto plazo de principios de los 80 dieron lugar a reclamos de transformaciones estructurales mayores, considerados como prerequisites para un modelo de acumulación<sup>2</sup> neoliberal o liberalizador de mercados.

### ***Lógica macroeconómica, actores colectivos y lucha distributiva***

Una exposición breve y esquemática de la lógica de la crisis de la macroeconomía latinoamericana y de los consecuentes conflictos estratégicos entre los principales actores colectivos - élites estatales, empresariado y organizaciones laborales - puede ayudar a explicar la dinámica de la hiperinflación y de la generalización de conductas especulativas tanto políticas como microeconómicas que acompañan a un agudo incremento de las restricciones internacionales y locales. Esta aparente reducción inexorable de opciones es la que compele a gobiernos de distinto color ideológico a embarcarse en proyectos de reestructuración neoliberal. Tal explicación puede también iluminar los dilemas y limitaciones que estos proyectos introducen en partidos, movimientos sociales de base y otras fuerzas políticas favorables a la consolidación de las nuevas democracias y a la expresión y profundización de la participación popular. En muchos países latinoamericanos la crisis de la deuda implicó un proceso perverso de desarticulación económica, especialmente del sector industrial, que exacerbó los ya serios problemas de desempleo y subempleo, acelerando sustancialmente el crecimiento del llamado sector informal.

<sup>2</sup> El término «neoliberalismo» es usado en este ensayo para llamar la atención de los seguidores contemporáneos del pensamiento de los «puristas» posteriores a la década del 20 (Friedrich Hayek, Ludwig von Mises, Wilhelm Ropke) quienes defendieron los presupuestos balanceados y los mercados desregulados, atacaron la intervención estatal y criticaron los efectos perniciosos de la connivencia entre el Estado, los monopolios y los oligopolios del sector privado y las organizaciones obreras.

Durante la década perdida de los 80, el ingreso per cápita en la región cayó (liderado por las declinaciones de aproximadamente el 25 % en Argentina, Venezuela y Bolivia) a niveles alcanzados 15 ó 20 años antes; de acuerdo a diversas estadísticas, el 40% de los latinoamericanos viven en condiciones de pobreza. En muchos países, el brusco descenso de la tasa de ahorro e inversión del sector público y privado limitó seriamente la posibilidad de mantener el ritmo de los vertiginosos avances tecnológicos. Estas transformaciones sociales y económicas generalizadas están íntimamente relacionadas con el proceso de ajuste externo, incluyendo una masiva fuga de capital y su consecuente transferencia neta (promediando 25-30 mil millones de dólares anualmente) durante los 80 (Frenkel/ Rozenwurcel).

Pese a los grandes superávits comerciales generados por el proceso de ajuste, persistieron los déficits de la balanza de pagos, originando una continua acumulación de deuda externa. Esta situación se complicó por el volumen relativamente pequeño de los ingresos de capital desde el exterior, por la caída de los precios de las materias primas en los mercados mundiales y, en muchos países, por la continua fuga de capitales. Bajo la fuerte presión de los bancos acreedores, del FMI y de los gobiernos de los países desarrollados, el mismo Estado financió esta transferencia de capital, asumiendo la responsabilidad del servicio del grueso de la deuda externa, inclusive de la contratada originalmente por el sector privado. De esta manera, muchos gobiernos contribuyeron a su carencia de capital y consecuente crisis fiscal. Esta salvadora ayuda a los inversores locales y la transferencia gigantesca de capital a los bancos transnacionales y a instituciones multilaterales como el BM y el FMI, junto con la descontrolada expansión monetaria doméstica, provocó una grave crisis fiscal estatal, obligando a los gobiernos a emitir instrumentos de endeudamiento de corto plazo a muy altas tasas de interés real (Carciofi).

A su vez, las tasas de interés extremadamente elevadas y las veloces fluctuaciones del ingreso real de diferentes clases y sectores de la población, condujeron al desempleo y la recesión, así como exacerbaron notablemente las presiones inflacionarias y la inestabilidad macroeconómica. Sin embargo, la aceleración de la inflación en coyunturas críticas, en Argentina, Brasil, Bolivia, Perú y otros países, no fue consecuencia exclusiva de factores económicos aislados. Muchos políticos, dirigentes y partidos tratan sistemáticamente de evitar o al menos posponer los costos políticos asociados a los sacrificios sociales necesarios para frenar la espiral inflacionaria. Análogamente, la resistencia del empresariado urbano, de los intereses agrícolas, de la clase media y de las organizaciones del trabajo a reducir su ingreso real, es un factor determinante para perpetuar y acelerar la inflación. Esta competencia engendra una cultura inflacionaria que hace que la mayoría de las personas,

independientemente de su condición social o circunstancias económicas, actúe defensivamente ante la razonable expectativa de que la inflación permanezca alta o aumente en el futuro. La atención concentrada en los resultados del corto plazo determina el comportamiento microeconómico de empresas privadas y públicas, sindicatos, ahorristas e inversores, generando fuertes conflictos distributivos. Con el Estado en virtual colapso financiero, el mercado se convierte progresivamente en el principal mecanismo asignador del ingreso y regulador de los conflictos sociales.

Estos conflictos distributivos ejemplifican una lógica vigente en todas las economías capitalistas y también características más específicas asociadas con la existencia de grandes deudas externas. Una variedad de posibilidades de interacción estratégica resulta posible en estas circunstancias. Sin embargo, dadas las configuraciones del poder político actual, los gobiernos que traten de implementar un programa de estabilización en un contexto de recesión o lento crecimiento, deben enfrentar casi inevitablemente un juego de suma-cero que determina pérdidas de ingreso al trabajo organizado, a sectores de clase media y a los intereses industriales y comerciales más débiles. Más aún, en una situación caracterizada por una importante reducción neta de capital, los gobiernos deben arbitrar no sólo las luchas distributivas normales asociadas con las transferencias intersectoriales del ingreso inducidas por la alta inflación, sino también enfrentar los conflictos y frustraciones que resultan de un crecimiento claramente inferior a la tasa potencial de acumulación de la economía. Estas circunstancias pueden dar origen a una reducción del bienestar colectivo de la sociedad. Cuando esta lógica general se combina con las circunstancias específicas que enfrentan la mayoría de los países latinoamericanos, se elevan exponencialmente para la gobernabilidad democrática los costos sociales y políticos de la estabilización y del ajuste estructural.

Aunque la recuperación económica y la disminución de los índices de inflación son en teoría «bienes públicos» y por lo tanto, presumiblemente, de interés por todos los sectores sociales, la estabilización y las políticas de ajuste enfrentan importantes problemas para la acción colectiva. Las complejas relaciones comerciales intertemporales tientan a todos los protagonistas a descargar en otros los costos de la austeridad y la reestructuración. Los esfuerzos por hacer que sean otros quienes soporten la carga conducen a conflictos distributivos serios y a un modelo de interacción estratégica entre clases y sectores que se parece bastante al «dilema del prisionero». En este juego motivacional, los jugadores deben optar entre cooperar en la consecución de sus intereses comunes o buscar su máxima ventaja unilateral. Los altos niveles de indefinición, asociados a las políticas macroeconómicas, combinados con persistentes dudas respecto a la estabilidad del régimen democrático mismo, esta-

blecen tales resultados para los principales protagonistas - élites estatales, líderes partidarios, intereses empresarios y organizaciones obreras - que se maximizan los incentivos para que cada actor elija «defección» o no cooperación como estrategia dominante, intentando así proteger sus intereses, cualquiera sea la estrategia adoptada por los otros. Aun cuando algunos individuos o sectores específicos puedan cosechar enormes recompensas, si todos los actores colectivos adoptan deliberadamente una conducta de confrontación, aún los «ganadores» de corto plazo corren el riesgo de convertirse en «perdedores». Desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto, el resultado probable será notablemente inferior al óptimo, generando más alta inflación, mayor ineficiencia en las inversiones, retroceso del crecimiento, mayor inseguridad social y, casi seguramente, una creciente espiral de conflictos políticos<sup>3</sup>.

Por supuesto, algunos individuos y actores específicos pueden obtener tremendas recompensas por negarse a considerar una menor inflación como «bien público». En los países que endémicamente sufren muchos márgenes de utilidad empresarios dependen en gran medida de la especulación financiera más que de la producción y comercialización de bienes y servicios. Ahorristas individuales y firmas con bienes líquidos tienen poderosos incentivos para no cooperar. De hecho, muchas grandes empresas manufactureras «juegan» a la inflación, ajustando, sus estrategias y estructuras productivas para colocar el capital generado por la retención de los impuestos a las ventas (a veces de un valor 60-70% del precio de venta final de algunos bienes, como los cigarrillos) en inversiones especulativas de corto plazo en los mercados financieros. Más allá de la retórica adhesión a la economía liberal, no es sorprendente, en consecuencia, que algunas empresas y grupos económicos puedan tener un interés «racional» en oponerse activamente a las políticas diseñadas para aportar estabilidad monetaria.

La racionalidad de los actores en condiciones caracterizadas por altos niveles de conflicto distributivo subraya la posición central de la incertidumbre en los sistemas competitivos democráticos. El proceso de establecer una democracia es un proceso de institucionalización de la incertidumbre, de sujeción de todos los intereses a la incertidumbre. En un régimen autoritario algunos grupos, emblemáticamente las fuerzas armadas, tienen capacidad de intervenir cuando los resultados de un conflicto son contrarios a sus programas o intereses. En una democracia, nin-

---

<sup>3</sup>Es esclarecedor que la teoría del juego llama «tontos» a aquellos actores que siguen estrategias cooperativas al enfrentar conductas no cooperativas de los demás. En teoría, en los juegos interactivo tipo «dilema del prisionero» con un reducido número de jugadores la mejor estrategia para cada actor es una estrategia «golpe por golpe» que, siempre en teoría, puede conducir al aprendizaje social a medida que los actores descubren que la cooperación produce resultados superiores.

gún grupo puede intervenir cuando el resultado de los conflictos es percibido como contrario a sus intereses. La democracia implica que todos los grupos deben subordinar sus intereses a la incertidumbre (Przeworski 1986, p. 58).

¿Cuál es la consecuencia de esta dinámica interna para la consolidación de las democracias? Una consolidación exitosa dependerá en gran medida de la habilidad de los funcionarios electos y los dirigentes para diluir la lógica corrosiva de la lucha distributiva y para promover el aprendizaje social forjando reglas y procedimientos basados en un consenso negociado respaldado por instituciones sociales y políticas fuertes y autónomas. Los acuerdos institucionales neocorporativos, consistentes en «pactos sociales» diseñados para complementar mecanismos tradicionales de representación (como parlamentos y partidos) pueden, entonces, promover una mayor cooperación y distribución de esfuerzos, lo que es requisito para la estabilización exitosa del régimen democrático. Lamentablemente, en América Latina los intentos de lograr pactos «voluntarios» han sufrido tristes fracasos. Más aún, las «soluciones hobbesianas» mediante las que élites elegidas y tecnocráticas de gobiernos democráticos buscan imponer nuevas reglas de juego, sin negociar con los intereses capitalistas y obreros (aunque cumpliendo los procedimientos democráticos formales) han sido sólo marginalmente más exitosas. No se crearon reglas y procedimientos concertados; o cuando sí surgieron, las organizaciones líderes del capital y del trabajo fueron desgarradas por luchas destructivas, carecieron de la legitimidad y los recursos para disciplinar a sus integrantes y consecuentemente para presentarse ante la otra y ante el Estado como interlocutores válidos <sup>4</sup>. Más aún, la incertidumbre en que se hallan las futuras relaciones entre los «socios» del pacto, se exagera por la crisis del Estado y la debilidad de la economía nacional frente a las presiones de los acreedores externos y los caprichos de los mercados internacionales. Es probable que en este contexto los actores públicos y privados se abstengan de asumir compromisos en el largo plazo y actúen tratando de maximizar las ventajas en lo inmediato.

Independientemente de la estrategia seguida - pactos voluntarios versus imposiciones estatales no negociadas - las instituciones gubernamentales encargadas de la coordinación de la concertación macroeconómica se han mostrado poco dispuestas, a la hora de implementar los acuerdos, a ceder algo de su autoridad a los empresarios y representantes obreros. Intenciones aparte, la mayoría de los gobiernos civiles fue incapaz de movilizar la capacidad administrativa necesaria para imponer

---

<sup>4</sup>La imposición de reglas nuevas no significa necesariamente un regreso a políticas autoritarias. En el contexto de hiperinflación, recesión, alto desempleo, etc., muchos sectores, a veces inclusive los principales partidos políticos con representación parlamentaria, pueden realmente aceptar de buen grado la acción decisiva de un ejecutivo «fuerte».

sanciones a los transgresores que violaron los acuerdos sobre precios, salarios e inversiones. El fracaso de los pactos sociales y la incapacidad de los partidos políticos y de los mecanismos parlamentarios para articular y canalizar las demandas sociales, han impedido la consolidación de un compromiso de clases democrático. De hecho, estos fracasos alimentan el perverso aprendizaje social del que deben esperarse resultados negativos de una conducta cooperativa. Esto alienta estrategias individualistas para maximizar salarios nominales y utilidades, y genera incentivos indeseables que llevan a un incremento de la carrera competitiva: capitalistas urbanos, productores rurales, trabajadores organizados y clase media, todos intentan descargar los costos de la estabilización y del ajuste estructural sobre los otros, sobre los grupos desorganizados o sobre el mismo Estado (Smith 1992).

Este modelo de conflicto estratégico entre los principales actores colectivos, enmascara un hecho central en la vida de muchas nuevas (y viejas) democracias que acompaña a las reformas liberalizadoras de mercados: el fortalecimiento del capital privado (que ejerce un tremendo poder de veto sobre las políticas macroeconómicas) y el correspondiente debilitamiento de la capacidad estatal para regular la economía y para mediar en los conflictos clasistas y sectoriales. La posición privilegiada del capital es ilustrada por la aparición de lo que *Ambito Financiero* (un importante diario financiero de Buenos Aires) en diciembre de 1989 llamó el «golpe de mercado»: un nuevo modelo de desestabilización política que frecuentemente origina cambios en el equipo económico gobernante a fuerza de modificaciones en los programas de acuerdo a los reclamos del sector de negocios.

### ***Diferentes caminos hacia la reestructuración neoliberal***

En términos generales, esto es lo que sucedió en Argentina y Brasil. Los esfuerzos de los gobiernos de Raúl Alfonsín (1983-1989) y José Sarney (1985-1990) para establecer entre élites estatales, intereses empresarios y sindicatos obreros una concertación neocorporativa heterodoxa sobre política macroeconómica, fallaron. Ambos, Alfonsín y Sarney, establecieron estrategias retórica y simbólicamente comprometidas en la realización de un pacto «voluntario» con el capital y el trabajo. En los hechos, sin embargo, la implementación de los planes Austral y Cruzado para combatir la inflación con políticas heterodoxas estuvo más cerca de la «solución hobbesiana» de reglas y políticas macroeconómicas impuestas por el Estado sin negociación con los sectores empresarios u obreros (Smith 1989) Dado el bajo nivel de institucionalización política, los sistemas partidarios y los mecanismos parlamentarios de articulación y agregación de intereses fueron fuertemente presionados para llenar el vacío político. Este fracaso institucional preparó el camino en ambos países



para la adopción de medidas económicas ortodoxas, de consecuencias sociales y políticas que contribuyeron a serios problemas de la gobernabilidad democrática (Smith 1990; Sola).

Carlos Menem asumió la presidencia argentina en 1989 con la inflación alcanzando un índice superior al 200% mensual. Menem advirtió a sus conciudadanos que se prepararan para un «duro, costoso y profundo ajuste» que requeriría «cirugía mayor sin anestesia». Primeramente se produjo un nuevo round con la hiperinflación, luego «hiper-recesión» seguida de una estabilidad monetaria precaria y una reactivación de sectores específicos de la economía. Concomitantemente, la distribución regresiva del ingreso y los estándares de vida declinantes de la mayoría de la población enriquecieron a los sectores de más altos ingresos, mientras que la creciente concentración del control de los bienes productivos benefició a los grupos económicos locales y a sus socios transnacionales. A pesar del alto costo social pagado, en el corto plazo la victoria sobre la hiperinflación afirmó la popularidad de Menem y del partido peronista (Smith 1992).

En Brasil, la debacle hiperinflacionaria al fin del período de Sarney fue seguida por el estilo político autocrático del gobierno de Fernando Collor de Mello, quien recurrió frecuentemente al abuso de las llamadas «medidas provisionales» de dudosa constitucionalidad. El gobierno de Collor no tuvo éxito en alcanzar la estabilidad; a su vez los esfuerzos privatizadores y la liberalización comercial se vieron trabados por algunos intereses empresarios, incompetencia burocrática y acusaciones de corrupción del presidente y de su entorno. El fracaso de los planes económicos conocidos como Collor I y Collor II, evidente por el resurgimiento de la inflación que volvió a índices del 20% mensual o más, erosionó fuertemente la popularidad gubernamental inicial (Crabtree). Después de la salida de Collor, el conflicto de intereses se mantiene vigente.

El camino hacia el neoliberalismo ha sido en alguna forma diferente en otros países. En Chile el neoliberalismo fue impuesto por la fuerza de las armas durante la dictadura de Pinochet (Silva). Sin embargo, las políticas macroeconómicas y sectoriales del presidente demócratacristiano Patricio Aylwin ejemplifican el continuo poder seductor (y coercitivo) del pensamiento neoliberal en el período postautoritario, aún para una coalición gubernamental con representación de fuerzas políticas de centro izquierda (Vergara). El crecimiento económico estable, la baja inflación y el fuerte apoyo electoral al gobierno de Aylwin, señalan a Chile como el ejemplo de gobierno democrático con economía liberal.

En México, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari ha establecido reformas económicas significativas por medio de un «Pacto de Solidaridad» impuesto por el Estado en el que la mayoría de los costos de la reestructuración fueron soportados por los trabajadores, campesinos y sectores de la clase media. Las prioridades fundamentales es de esta variante más estatal de las políticas corporativas de concertación han sido el logro de un nuevo y más durable equilibrio macroeconómico y la renegociación de la deuda externa, y también la búsqueda vigorosa de la privatización de las empresas estatales y la promoción de la inversión extranjera. El elemento central de la política mexicana de liberalización financiera y comercial es el proyectado Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Se operó una modesta reactivación económica y una abrupta reducción de la inflación, pero al precio de una ampliación de las disparidades de clase y regionales. Ciertamente, se restauró la gobernabilidad, pero son ambiguas las consecuencias de la reforma neoliberal en la liberalización política y eventual democratización del muy flexible y adaptable estilo autoritario mexicano.

El advenimiento de las políticas neoliberales venezolanas tiene inesperado origen: el retorno para un segundo período presidencial del anteriormente gran dilapidador Carlos Andrés Pérez, del partido social demócrata Acción Democrática. Presionado por el gobierno de EEUU y por los acreedores internacionales, el gobierno de Pérez adoptó una serie de reformas liberalizadoras de mercados, que condujeron al restablecimiento de un rápido crecimiento económico (9,2% en 1991) pero también contribuyeron a la extensión de la corrupción y a la profundización de las divisiones sociales. El aumento de las tensiones políticas, finalmente provocó a comienzos de 1992 un intento de golpe militar de connotaciones populistas de derecha. Aunque rápidamente dominado, el golpe y la posterior crisis permanente, junto a la presión popular por abandonar las reformas económicas, son indicativos de la potencial devastación que las políticas neoliberales pueden descargar sobre sistemas políticos que son desde hace mucho institucionales. De hecho, los sucesos venezolanos son un dramático llamado de atención sobre los peligros de la «desconsolidación» democrática (IRELA 1992).

La implementación de las políticas neoliberales en los Andes centrales avanzó rápidamente en Bolivia bajo Víctor Paz Estenssoro (1985-1988) y su sucesor, Jaime Paz Zamora. El ritmo de las reformas desreguladoras de mercados fue algo más gradual en Ecuador bajo León Febres Cordero (1984-88) y Rodrigo Borja (1988-92); sin embargo, la elección en julio de 1992 de Sixto Durán Ballén, un conservador ligado a los sectores empresarios, genera renovados esfuerzos para lograr una rápida liberalización económica.

En Perú, los esfuerzos iniciales para establecer reformas liberalizadoras de mercado bajo Fernando Belaúnde Terry (1980-1985) fueron interrumpidos por la administración heterodoxa de Alan García (1985-90), sólo para ser impuestas con nuevo ímpetu bajo la forma del «Fujishock» materializado por Alberto Fujimori después de su sorpresiva victoria electoral en 1990 (Conaghan/Malloy/Abugattas; Pastor/Wise). Las múltiples tensiones entre gobierno democrático y neoliberalismo radical hicieron crisis en abril de 1992 con la suspensión por parte de Fujimori del orden constitucional, el cierre del parlamento y de la judicatura. Aunque las luchas contra el tráfico de drogas y Sendero Luminoso recibieron más comentarios, uno de los motivos claves para el golpe apoyado por los militares fue revelado por las acusaciones de Fujimori contra el congreso y los partidos de la oposición, y por implicación contra la misma democracia, por bloquear las reformas económicas radicales del Ejecutivo. El golpe cívico-militar en Perú constituye un ejemplo extremo de la inquietante tendencia en los Andes centrales hacia regímenes de «fuerte presidencialismo» con inconfundibles características autoritarias. De hecho, se observó, la afinidad entre estilos políticos autocráticos y el «Consenso de Washington» de reformas liberalizadoras de mercado «tiende a minar las instituciones representativas, a personalizar la política y a generar un clima en el que la política se reduce a la búsqueda de la salvación. Aún cuando los paquetes de reformas neoliberales produzcan buenas situaciones económicas, probablemente generen condiciones políticas elitistas» (Bresser Pereira/Maravall/Przeworski).

### ***Privatización y elitización***

Aunque la reestructuración neoliberal goza de una lógica innegable y aunque está ciertamente favorecida por el orden mundial posterior a la guerra fría y por las transformaciones que está sufriendo la economía global, las consecuencias políticas y sociales de estos proyectos siguen siendo altamente discutibles (Vacs). La drástica erosión en los últimos años de la capacidad de los Estados latinoamericanos para mitigar los costos domésticos de la cada vez más precaria inserción local en un contexto internacional rápidamente cambiante, es absolutamente fundamental para explicar la aparentemente inexorable dinámica de las reformas neoliberales. Esto no implica, sin embargo, que los factores internos sean insignificantes. La viabilidad política doméstica de las reformas liberalizadoras de mercados será determinada en gran medida por: 1) el inestable balance de poder en las relaciones entre el Estado y los grupos económicos dominantes de la clase empresaria y 2) la capacidad de los consumidores de clase media, organizaciones del trabajo, movimientos sociales de base y las fracciones más débiles del capital urbano y rural para resistir solidariamente los enormes costos sociales que implica el permanente achicamiento

del Estado y para alcanzar una plena inserción competitiva en la economía mundial.

Una llamativa contradicción se asocia al tema del poder estatal y social. Por un lado las prescripciones neoclásicas aconsejan una reducción del Estado y de los mecanismos gubernamentales de regulación macroeconómica; por otra parte, el aparato estatal (aunque con nuevo personal integrando los equipos económicos y con una red de políticas claves asociadas a los intereses capitalistas) debe asumir roles adicionales y responsabilidades en expansión (para las que hay poca legitimación social) para apoyar un modelo de acumulación dirigido por el mercado<sup>5</sup>. De hecho, una mayor ortodoxia económica puede muy bien no requerir menos, sino más independencia de la manifestación urgente de los intereses empresarios específicos, aunque para ser efectiva esta independencia jerarquizada debe estar inserta en una extensa red política, pública y privada. Simultáneamente una mayor ortodoxia puede implicar no menos, sino más coordinación y guía del sector privado por parte del Estado, tanto como mayor poder administrativo efectivo concentrado en las manos de gerentes estatales y élites tecnocráticas. En resumen, a pesar de la prevalencia de la retórica antiestatista, el Estado debe necesariamente jugar un importante rol en este período de rápidas transformaciones. Pero, una vez alcanzado el nuevo «equilibrio», ¿el Estado será más fuerte o más débil que antes de la revolución neoliberal? Probablemente dependerá del área específica involucrada.

Por ejemplo, el Estado neoliberal emergente seguramente ceda muchas de sus tradicionales funciones «empresarias» asociadas a la propiedad de empresas productivas; en este sentido, el Estado será más «débil». Por el contrario, si los políticos electos y sus aliados tecnócratas han de evitar la prolongación indefinida de la crisis de la transición y de sus correspondientes costos sociales y políticos, debe surgir un nuevo modelo de regulación estatal en el que las autoridades públicas dispongan de un mayor poder y capacidad para controlar los mercados privados, promover la modernización tecnológica e implementar políticas sociales compensatorias. Además de esta cuestión relativa a la fuerza y capacidad del Estado, cabe interrogarse acerca de los cuáles son los requerimientos para una reforma neoliberal exitosa. Sin entrar a considerar las especificidades de los sistemas electorales y los regímenes institucionales (presidencialismo versus parlamentarismo)<sup>6</sup>, resulta claro

<sup>5</sup>Los tigres asiáticos son un ejemplo interesante de Estados fuertemente intervencionistas pero «amigos del mercado». (V., en esta misma entrega, el artículo de Dirk Messner - NE -).

<sup>6</sup>Frecuentemente los análisis de economía política descuidan el debate sobre ventajas y desventajas de los regímenes presidencialistas comparados con los parlamentarios. A pesar de esto, la cuestión del régimen de gobierno es potencialmente significativa porque las estructuras institucionales alternativas pueden diferir sustancialmente en su capacidad de contrarrestar iniciativas perversas que

que la coexistencia entre la reestructuración neoliberal y los procedimientos democráticos requiere, como mínimo, que el ejecutivo reúna y luego mantenga un apoyo confiable de la mayoría parlamentaria para sus reformas prioritarias. Aun donde esto ha sido posible, ¿qué prevén los proyectos neoliberales para el control democrático y el equilibrio institucional? ¿Y qué impacto tienen en la redefinición de las relaciones subyacentes entre el Estado y el mercado? En términos generales, los programas neoliberales - tengan éxito o no - aceleran las tendencias hacia 1) la progresiva subordinación de las políticas públicas a la lógica de los criterios de mercado; 2) una intensa «privatización» del poder estatal por la erosión de la autonomía de los políticos electos y de los partidos políticos; y 3) el refuerzo del poder estructural de los sectores líderes de la clase empresaria. Naturalmente, los jugadores dominantes del sector privado aplauden la adopción de estrategias desreguladoras de mercado y la preponderancia del poder ejecutivo libre del control parlamentario y de la lógica de la competencia electoral.

¿Significa esto que los intereses empresarios apoyarán los planes oficiales de reconversión industrial equipándose para alcanzar una mayor competitividad externa? No necesariamente. En los casos más exitosos de reforma del Estado y del mercado, en México y Chile, por ejemplo, algunos capitalistas respondieron positivamente a la reforma económica incrementando la inversión y repatriando el capital fugado. Pero, cuando encontraron una situación en la que no gozaron de una clara ventaja comparativa, los empresarios mexicanos y chilenos continuaron reclamando subsidios estatales, protección tarifaria y otras prebendas. Esto indica que, como siempre, los empresarios apoyan al libre comercio hasta que sus intereses les dictan lo contrario. Más aún, la experiencia argentina destaca la muy real posibilidad de que aún aquellos industriales capitalistas capaces de conquistar un lugar en los mercados mundiales, pueden ser extremadamente reacios a modificar sus expectativas y conductas (Acuña 1991).

En realidad, en toda la región los sectores dominantes (industriales, financieros y agroexportadores de la clase empresaria) han utilizado consistentemente su posición privilegiada y poder estructural para «subir la apuesta» pidiendo que la retórica antiestatista se asocie inmediatamente a hechos concretos, particularmente en aquellos temas como 1) reducción del déficit fiscal; 2) fin de los controles de precios; 3) introducción de un régimen cambiario favorable; y 4) la aplicación de mano dura con las organizaciones del trabajo. Por cierto, el discurso ideológico de los elementos más dinámicos de la «alta burguesía» invariablemente condena la interven-

---

impulsen estrategias de confrontación y en sus posibilidades de implementar políticas contra la resistencia de los intereses económicos poderosos.

ción estatal en la conducción de la economía como un mal que debe ser despiadadamente extirpado. Es sin embargo axiomático que empresas específicas y representantes de esos mismos sectores (particularmente aquellos mejor ubicados para cosechar las recompensas de la especulación financiera o aquellos que pendientes de los favores oficiales reciben incentivos fiscales y lucrativos contratos gubernamentales) presenten sus propios pedidos de apoyo estatal como plenamente justificados y realmente como personificación de la racionalidad económica. Las intervenciones estatales en apoyo de los consumidores, trabajadores, pobres o incluso de los intereses empresarios «menos eficientes» son, en contraste, criticados como «subsidios inútiles» que deben ser eliminados en lo sucesivo. Las circunstancias internacionales, incluyendo las presiones del FMI, GATT y gobiernos de los países desarrollados, legitiman este hoy hegemónico discurso y actúan para reforzar los ataques antiestatistas de las reformas económicas.

Considerando una perspectiva de largo plazo, pueden imaginarse varios escenarios alternativos<sup>7</sup>. Asumiendo que la crisis de la deuda continúe cediendo en intensidad y que los mercados de las economías capitalistas avanzadas permanezcan sustancialmente abiertos a las exportaciones de manufacturas, minerales y materias primas latinoamericanas, un escenario de «exitosa» reforma del aparato estatal puede producir un equilibrio macroeconómico favorable para la inversión del sector privado y para una expansión sostenida de la economía. Siguiendo a un período de «sacrificio» impuesto a los trabajadores y a los sectores populares por el Estado y los sectores empresarios dominantes durante el proceso de ajuste, las necesidades sociales se podrán ir satisfaciendo gradualmente por medio de políticas compensatorias.

Concomitantemente, la profundización de las reformas de mercado pueden reducir gradualmente las divisiones sociales tradicionales y conducir a un sistema partidario renovado que refleje los cambios sociales y los realineamientos económicos. Es posible que la despolitización del debate político junto con la competencia por la ventaja electoral dentro de los parámetros institucionales de un orden emergente neoliberal, contribuya a la estabilidad y legitimidad de la política democrática. El fracaso de las reformas liberalizadoras de mercados, por el contrario, puede conducir a un «catastrófico» escenario de naufragio estatal que comprometa seriamente la capacidad del sector público para mantener la infraestructura esencial y para satisfacer las más elementales necesidades de los sectores pobres y marginales. Análogamente, la reducción de la capacidad del Estado para regular el comportamien-

---

<sup>7</sup>El esquemático comentario que sigue, debe mucho a trabajos en curso con Carlos Acuña, del CEDES (Buenos Aires).

to de la economía privada puede promover mercados altamente concentrados y especulación financiera y al mismo tiempo producir un crecimiento lento y errático. Esto, a su vez, contribuiría a la progresiva desarticulación del entramado social y a la erosión de las identidades colectivas y de las solidaridades políticas.

Aunque, eventualmente, pueden surgir nuevas identidades y solidaridades en un proceso de «aburguesamiento», es también posible que la expulsión de obreros y empleados del mercado formal del trabajo conduzca a una profunda anomia y a una disminución masiva de la participación ciudadana en el campo electoral y en los intereses convencionales de los grupos políticos. El creciente caos social que empobrece a las ciudades de la región - como una suerte de guerra civil de bata intensidad - puede activar milenarios movimientos sociales, religiosos y seculares, y potencialmente conducir a convulsiones sociales y a la gestación de acciones contra el sistema.

La lealtad a los procedimientos democráticos por parte de las fuerzas armadas y los empresarios puede ser cuestionada en estas circunstancias. Aunque no son muy probables, futuros intentos de golpe como los de Venezuela o «autogolpes» de la variedad peruana, no pueden descartarse completamente. Aun bajo gobiernos democráticos, niveles crecientes de violencia y represión «oficial» y «privada» (más allá de los ya preocupantes niveles considerados «normales» en muchos países) pueden convertirse en un componente integral de la vida diaria de grandes sectores de la población en el emergente orden neoliberal. Es posible, por supuesto, imaginar otros desarrollos sui generis incluyendo la cristalización de nuevas y aún incipientes configuraciones históricas en las que movimientos populares y una re-vigorizada izquierda democrática levanten una vez más las banderas de la justicia social y económica y busquen extender la lógica democrática hacia el terreno de la política electoral. Sin embargo, dada la presente coyuntura, en la que la hegemonía se expresa por medio de la competencia de las fuerzas de mercado, esas consideraciones parecen utópicas. Pueden imaginarse alternativas menos radicales incluyendo, por ejemplo, un escenario en el que un gobierno de centro izquierda con apoyo laboral pueda llevar adelante reformas estructurales liberalizadoras de mercados. El éxito de esta alternativa «socialdemócrata» descansa en la implementación de tres recomendaciones claves:

...primero, la política social debe ser elaborada y lanzada junto con la estabilización o liberalización. En segundo término, el paquete completo de reformas debe ser eficiente en el sentido de minimizar costos sociales y ser diseñado apuntando a lograr la reanudación del crecimiento. Finalmente los programas de reforma deben ser

formulados e implementados como resultado de la interacción política de organizaciones representativas en el marco de instituciones representativas. Si la democracia ha de ser consolidada, esto es, si todas las fuerzas políticas aprenden a canalizar sus demandas y a organizar sus conflictos en el marco de las instituciones democráticas, estas instituciones deberán jugar un verdadero rol en la conformación e implementación de políticas que tengan influencia en sus condiciones de vida (Bresser et al.).

España, bajo el liderazgo pragmático de Felipe González y el Partido Socialista, ejemplifica las posibilidades de este escenario. Pero hay considerables dudas sobre el hecho de que la concatenación de factores que hicieron posible la transición política española se halle presente en América Latina contemporánea. En un nivel de conjetura más decepcionante pero quizás más realista, el obligadamente sucinto análisis en este breve ensayo sugiere que las reformas estructurales implementadas por los gobiernos civiles posteriores a la transición han acelerado la implementación de un modelo de acumulación excluyente y han apresurado el reemplazo de la «matriz centrada en el Estado» actualmente en desgracia, por la nueva «matriz centrada en el mercado». Las reformas liberalizadoras de mercados ya han forjado profundas y probablemente irreversibles transformaciones del Estado, la sociedad civil y la economía política. Si bien estas transformaciones pueden eventualmente contribuir al surgimiento de una economía más eficiente y dinámica, probablemente dificulten el establecimiento de un compromiso de clases democrático, de base amplia, sustentado en una extensa coordinación entre las élites estatales, los empresarios y las organizaciones laborales.

Esto no significa, sin embargo, que las transformaciones generadas por las reformas neoliberales sean incompatibles con la supervivencia y eventualmente la consolidación de un orden político democrático. La cuestión es qué tipo de sistema democrático puede surgir. Las características institucionales específicas y las bases sociales de los regímenes democráticos posteriores a la transición en América Latina en los 90 probablemente variarán considerablemente y sería temerario predecir una tendencia dominante o la aparición de un modelo principal. A medida que cada país sea transformado por las exigencias de las reformas liberalizadoras de mercado, será progresivamente menos útil pensar en un futuro común para las sociedades latinoamericanas.

Alteraciones profundas en las estructuras sociales y económicas son presagios de creciente diversidad política. De hecho, diferentes países están hoy embarcados en caminos que conducen secuencialmente - o quizás aún simultáneamente - no a



uno, sino a varios posibles escenarios futuros. A pesar de la diversidad regional, las políticas y esquemas analizados en este ensayo - fortalecimiento de los mecanismos de mercado, erosión de la capacidad regulatoria del Estado, limitación de los partidos políticos, movimientos sociales y actores colectivos (particularmente aquellos que representan los intereses de clases subalternas) - indican que sometida a presiones extraordinarias para lograr inserciones más competitivas en la economía mundial, Latinoamérica se ha embarcado en una trayectoria hacia el desarrollo fundamentalmente distinta de todo lo conocido en el pasado.

Si esta hipótesis es por lo menos aproximadamente correcta, entonces, el orden político emergente, si bien liberal y democrático, puede regir sobre sociedades que serán fuertemente elitistas y socialmente bastante regresivas.

### **Referencias**

- \*Acuña, Carlos, REALIDAD ECONOMICA. 100 - 1991; Mainwaring, Scott; O'Donnell, Guillermo; Samuel-Valenzuela, J. -- La relativa ausencia de exportaciones industriales en la Argentina: Determinantes políticos y sus consecuencias sobre la estabilidad y tipo de democracia esperables.
- \*Acuña, Carlos, DEMOCRACY, MARKETS AND STRUCTURAL REFORMS IN LATIN AMERICA. - Buenos Aires, Argentina. 1992; Dornbusch, Rudiger R.; Edwards, Sebastian -- Política y economía en la Argentina de los 90 (o, por qué el futuro ya no es lo que solía ser).
- \*Bresser-Pereira, Luiz Carlos, Maravall, José María; Przeworski, Adam, DEMOCRACY, MARKETS AND STRUCTURAL REFORMS IN LATIN AMERICA. - Buenos Aires, Argentina. 1992; Damián, Mario -- Economic Reforms in New Democracies: A Social-Democratic Approach.
- \*Carciofi, Ricardo, DOCUMENTO DE LA CEPAL. 36 - Buenos Aires. 1990; Nelson, Joan -- La desarticulación de pacto fiscal Una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en la década de los ochenta.
- \*Conaghan, Cathy; Malloy, James; Abugattas, Luis, LATIN AMERICAN RESEARCH REVIEW. XXV, 2 - 1990; O'Donnell, Guillermo -- Business and the Boys: The Politics of Neoliberalism in the Andes.
- \*Conaghan, Cathy, ISSUES IN DEMOCRATIC CONSOLIDATION: THE NEW SOUTH AMERICAN DEMOCRACIES IN COMPARATIVE PERSPECTIVE. - Notre Dame, University of Notre Dame Press. 1992; Elster, Jon; Slagstad, Rune -- Capitalists, Technocrats, and Politicians: Economic Policy Making and Democracy in the Central Andes.
- \*Crabtree, John, BULLETIN OF LATIN AMERICAN RESEARCH. 10, 2 - 1991; Czada, Roland M.; Windhoff-Héritier, Adrienne -- The Collor Plan: Shooting the Tiger?
- \*Dornbusch, Rudiger R.; Edwards, Sebastian, THE MACROECONOMICS OF POPULISM IN LATIN AMERICA. - Chicago, University of Chicago Press. 1991; Drake, Paul; Jaksic, Iván -- The Macroeconomics of Populism.
- \*Frenkel, Roberto; Rozenwurcel, Guillermo, DEFICIT FISCAL, DEUDA EXTERNA Y DESEQUILIBRIO FINANCIERO. - Buenos Aires, Editorial Tesis. 1989; Restricción externa e incentivos al crecimiento en América Latina.

- \*Haber, Paul Lawrence, THE UNITED STATES AND MEXICO: ECONOMIC GROWTH AND SECURITY IN A CHANGING WORLD CONTEXT. - University of Miami. 1992; Salinastroika, Neocardenismo and the Urban Poor: Mexican Neoliberalism, The North American Free Trade Agreement and Political Conflict in Mexico.
- \*Haggard, Stephan; Kaufman, Robert, FRAGILE COALITIONS: THE POLITICS OF ECONOMIC ADJUSTMENT. - Washington, Overseas Development Council. 1990; Economic Adjustment in New Democrades.
- \*Heredia, Blanca, DEMOCRACY, MARKETS AND STRUCTURAL REFORMS IN LATIN AMERICA. - Buenos Aires, Argentina. 1992; Economic Change and Political Order: Governance and Democracy in Mexico.
- \*IRELA, DOSSIER. 39 - Madrid. 1992; Venezuela in Crisis: Roots and Consequences.
- \*Pastor, Manuel; Wise, Carol, LATIN AMERICAN RESEARCH REVIEW. 27, 2 - 1992; Peruvian Economic Policy in the 1990s: From Orthodoxy to Heterodoxy and Back.
- \*Przeworski, Adam, TRANSITIONS FROM AUTHORITARIAN RULE. - Baltimore, Johns Hopkins University Press. 1986; Some Problems in the Study of the Transition to Democracy.
- \*Przeworski, Adam, CONSTITUTIONALISM AND DEMOCRACY. - Cambridge, Cambridge University Press. 1988; Democracy as a Contigent Outcome of Conflicts.
- \*Remmer, Karen, AMERICAN POLITICAL SCIENCE REVIEW. 85, 3 - 1991; The Political Impact of Economic Crisis in Latin America in the 1980s.
- \*Scharfp, Fritz W., POLITICAL CHOKE: INSTITUTIONS, RULES AND THE LIMITS OF RATIONALITY. - Boulder, Westview Press. 1991; Political Institutions, Decision Styles, and Policy Choices.
- \*Silva, Eduardo, The Political Economy of Chile's Transition to Democracy: From Radical to Pragmatic Neoliberal Policies.
- \*Smith, William C., THE STRUGGLE FOR DEMOCRACY IN CHILE, 1982-88. - Lincoln, University of Nebraska Press. 1992; Canak, William -- Heterodox Shocks and the Political Economy of Democratic Transition in Argentina and Brazil.
- \*Smith, William C., LOST PROMISES: DEBT, AUSTERITY AND DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA. - Boulder, Westview Press. 1989; Epstein, Edward C. -- Democracy, Distributive Conflict and Macroeconomic Policy Making in Argentina (1983-1989).
- \*Smith, William C., JOURNAL OF INTERAMERICAN STUDIES AND WORLD AFFAIRS. 32, 2 - 1990; Stallings, Barbara; Kaufman, Robert -- State, Market and Neoliberalism in Post-Transition Argentina: The Menem Experiment.
- \*Smith, William C., JOURNAL OF INTERAMERICAN STUDIES AND WORLD AFFAIRS. 33, 4 - 1991; Hyperinflation, Macroeconomic Instability and Neoliberal Restructuring in Democratic Argentina.
- \*Sola, Lourdes, THE NEW DEMOCRACY IN ARGENTINA. - Nueva York, Praeger. 1992; Limites Políticos ao Choque Heterodoxo no Brasil: Técnicos, Políticos, democracia.
- \*Stallings, Barbara; Kaufman, Robert, REVISTA BRASILEIRA DE CIENCIAS SOCIAIS. 3 - 1989; Debt and Democracy in the 1980s: The Latin American Experience.

\*Vacs, Aldo, DEBT AND DEMOCRACY IN LATIN AMERICA. - Boulder, Westview Press. 1989;  
Convergence and Dissension: Democracy, Markets and Structural Reform in Global Perspective.

\*Vergara, Pilar, DEMOCRACY, MARKETS AND STRUCTURAL REFORMS IN LATIN AMERICA.  
- Buenos Aires, Argentina. 1992; Economía de mercado, modelo de bienestar social y consolidación democrática en Chile.

DEMOCRACY, MARKETS AND STRUCTURAL REFORMS IN LATIN AMERICA. - Buenos Aires,  
Argentina. 1992