



Elementos de la transición democrática en América Latina. Período 1990-2003

*Oscar Rojas Flores**



Resumen

La denominada transición política en América Latina se ubica en medio de una discusión que trata de conocer las experiencias claramente identificables en los procesos políticos, económicos, sociales y culturales vividos en las últimas dos décadas en la Región.

Este trabajo ha tenido la pretensión de acercarse a algunas expresiones promovidas por elementos de la complejidad, que puedan resultar significativos para una construcción de un pensamiento político latinoamericano incluyente. En la búsqueda de tal fin, se analizan los procesos de transición sistemática al modelo económico neoliberal impuesto por sectores de poder internacional. Realizamos un análisis de la experiencia sufrida en cuatro países: Argentina, Chile, México y Perú. Nos resulta relevante considerar la situación de dos países de matriz cultural eurocéntrica: Argentina y Chile, frente a dos países de matriz cultural prehispánica. Estas diferencias convocan a un cambio importante en la conformación de respuestas de tipo político de carácter alternativo al modelo liberal.

Las sociedades de la tradición disponen de una cartografía del orden y el desorden, han señalado sus lugares y sus caminos. Porque están abiertas a un movimiento portador de transformaciones continuas e incertidumbres, las sociedades de la modernidad actual sólo disponen de cartas cambiantes, se internan en la historia inmediata avanzando a tientas.

G. Balandier, 1988

* Esta es la última investigación del Mag. Oscar Rojas Flores realizada en el Instituto de Estudios Latinoamericanos -IDELA- antes de su jubilación. Catedrático de la Universidad Nacional y ex director del IDELA; economista, administrador y graduado en estudios latinoamericanos; de gran visión social y de iniciativas que marcaron el devenir de este Instituto; progresista y de acción, comprometido con la causa de América Latina, región que conoció muy bien, don Oscar nos dejó el 9 de febrero de 2023. La revista REPERTORIO AMERICANO que él tanto apoyó, hoy le recuerda con la publicación de un extracto de este amplio trabajo realizado como proyecto en 2006.



1. Introducción

Cual si fuera un elemento fundamental de los postulados de los derechos humanos, la idea de la “aldea global” vino proponiéndose como una totalidad diversa, étnica y culturalmente. No deben sorprendernos tales postulados con posterioridad a la experiencia más caótica de la cultura occidental, la Segunda Guerra Mundial. La concepción de un Estado sustentado en la pureza cultural como un elemento de cohesión “del espíritu del pueblo” (Haber-mas, 1985) condujo a la humanidad a las vivencias atroces del Holocausto como símbolo histórico de un antisemitismo desproporcionado. Frente a una supuesta homogeneidad declarada y normalizada por el Estado-nación moderno, los derechos a lo diverso han incursionado en los espacios más íntimos de las tradiciones conservadoras. Sin embargo, este largo proceso tiende a caer en ámbitos de gran incertidumbre cuando se trata de promover su propia protección, en el contexto de la consolidación de una sociedad de mercado. La “globalización” como categoría funcional de la actual etapa del sistema capitalista establece sus fundamentos primordialmente en el libre mercado. Esta proyección de una nueva e inusitada apertura comercial desborda fronteras y traslada la toma de las decisiones de mayor envergadura e impacto a nivel mundial a la inteligencia de las grandes corporaciones. Tal optimización de la eficiencia del capital desplaza las funciones de poder del Estado, en lo que corresponde a la atención de las demandas del componente social de los ciudadanos. Aquella idea racista de la pureza racial como soporte de la integración del Estado nacional, tras sus fracasos y repudio mundial, dio paso a

una concepción de “Estado de los ciudadanos”, en donde a través de mecanismos redistributivos del ingreso nacional se logran paliar los requerimientos ingentes de los diversos sectores del escenario social local. Una tortuosa lucha para consolidar y armonizar las condiciones para una sociedad democráticamente operante llevó a Nuestra América a procesos muy dolorosos. En el marco de su soberanía territorial y política, la idea del Estado-nación democrático pudo aprestarse a buscar una mejor distribución del ingreso mediante la captación fiscal de los ingresos necesarios. La bipolaridad mundial en su lucha ideológica y bajo las tensiones de la guerra fría afectó sensiblemente las economías locales, debido a la inversión cuantiosa en mantener a un ejército operativamente bajo mando extranjero. Sin embargo, la denominada “caída del bloque soviético”, acelerada en su etapa final a finales de los años 80’s, ayudó a que se crearan expectativas de una consolidación del sistema democrático en todos los países y con ello mejores alternativas de desarrollo para los ciudadanos en cada Estado. La llamada globalización ha sido un mentís a tales aspiraciones.

No es factible la legitimidad democrática si no se construye constantemente y fortalece la justicia social. Asistimos en la actualidad a la aplicación de un esquema estratégico neoliberal en todos los Estados-nación que buscan afanosamente insertarse en la competitividad internacional por medio de la limitación de sus propias funciones políticas, sus ingresos. La denominada “industria” del adelgazamiento presupuestario promueve la postergación de importantes programas y/o la eliminación de otros mediante los cuales

sería posible crear una vía hacia la estabilidad social y el equilibrio democrático de la sociedad. El margen de acción de entidades públicas se reduce así críticamente, impidiendo de esta forma generar una capacidad de absorción de la economía local ante impactos externos. Por otra parte, es evidente que los procesos de globalización nos conducen forzosamente a la comprensión de la debilidad y deterioro de nuestro contexto social, las amenazas que paulatinamente van afectando nuestras formas de vida y el incierto futuro de la sociedad nacional como entorno colectivo. El tránsito de la sociedad industrial a la sociedad de la información va dejando en sus huellas las quejas de los excluidos, de una gran masa de perdedores que asumen los costes sociales de tal situación. La propuesta metodológica de la comprensión de la economía como sistémica y lo social como lo holístico no resuelve sustantivamente la situación que enfrenta la sociedad democrática. El proceso de pérdida de legitimidad de las instituciones democráticas a nivel universal nos convoca al análisis de vías alternativas para nuestros países y regiones. ¿Efectivamente el Estado soberano naufraga en las tensiones de la intervención de agencias internacionales, la soberanía cada vez es más compartida, como se ha aceptado en foros internacionales ya no existen controles territoriales en sus fronteras físicas, espaciales y políticas? Si esta es la panorámica que enfrenta el Estado-nación, el nivel de indefensión que afrontan los ciudadanos es digno de ser estudiado con prontitud. Este trabajo busca poner sobre el panel de discusión algunos aspectos de la denominada “transición democrática”, cuyos contenidos no pretenden ser exhaustivos por

razones obvias involucradas en la diversidad histórica, política, cultural que exhibe la Región y que además de la articulación de una gama de elementos teóricos y de acciones en terreno, que si bien señalan acciones concretas, no son producto de verdades acabadas.

El propósito de este trabajo no es hurgar en los contenidos teóricos de las diversas concepciones filosóficas de la política. En un mundo en donde cada vez más se profundiza el drama de los excluidos como producto del pensamiento único, nos interesa recoger las voces y experiencias de estos sectores y su angustia y desesperanza que cubre todo el territorio de Nuestra América. Para este fin hemos buscado profundizar un tanto más en el análisis de cuatro países que se escogen en virtud de sus propias características, a los cuales hemos podido acercarnos por medio de trabajo en terreno durante varias visitas.

2. La democracia. Algunos criterios

¿Qué es lo que ha fallado en nuestra Región que ha originado el retardo en un proceso integral democrático, dando pie únicamente a la institucionalización de procesos electorales, omisos en el aporte de las verdaderas transformaciones que hagan posible un desarrollo social sostenido?

Aproximarse a este análisis desde una perspectiva regional no es cosa fácil, en virtud de la diversidad interna histórica y cultural de nuestros países. América Latina no es una unidad homogénea; por tanto, no corresponde hablar de un sistema político latinoamericano. El denominado Sistema Interamericano surgido en los años cuarenta

forma parte de un protocolo de acciones subordinadas al principio de seguridad hemisférica, auspiciado bajo el control de los intereses hegemónicos de los Estados Unidos. Esta circunstancia ha originado permanentemente la intervención de las políticas de la Casa Blanca y el Pentágono, en cada uno de los ciclos políticos que ha vivido cada Estado-nación latinoamericano. Esto ha sido una realidad no solo para la Región, sino para todo el contexto internacional, en donde la potencia del Norte ha afincado sus frecuentes intervenciones:

El gobierno de Reagan tuvo una preocupación mayor que aquella limitada del gobierno de Carter por los derechos humanos; en consecuencia, lanzó primero el “Proyecto Democracia”, con el fin de promover instituciones democráticas en otras sociedades y luego al Congreso la creación de un “Fondo Nacional para la Democracia” (National Endowment for Democracy), que perseguirá este objetivo permanentemente. El porvenir de democracia en otras partes del mundo es importante para los Estados Unidos. Estados Unidos es el país democrático por excelencia y cuanto mayor sea el nivel en que predomine la democracia en otros lugares, tanto más favorable será el entorno mundial respecto a los intereses estadounidenses en general. (Huntington, 1986)

Por tal razón, entre una serie de complejidades que es preciso considerar en el análisis de la política en la Región Latinoamericana, está la certeza de la imposibilidad de únicamente realizar el estudio de procesos políticos autocontenidos, ya que en el juego del poder participan no solo fuerzas políticas intranacionales que actúan en el escenario interno, sino también

fuerzas políticas e intereses corporativos extranacionales, que se incorporan con gran incidencia en el contexto interno.

En su libro publicado en 1996, *La agonía del pensamiento político occidental*, John Dunn expresa que la teoría democrática es:

... el Esperanto moral del actual sistema de Estados nacionales: la lengua en la que verdaderamente están unidas todas las Naciones; la jerga pública del mundo moderno -el medio verbal de la hipocresía-. (p.5)

Si hoy todos somos demócratas, no compartimos con ello ningún alegre destino. Hoy en día, en política, democracia es el nombre de lo que no podemos tener y sin embargo no podemos dejar de querer. (p.7)

Para Dunn, lo que es preciso considerar son las diferencias entre las concepciones teóricas de la democracia como sistema político de origen académico y las democracias como quehacer, a la vez las diferencias entre el deber ser y lo que éstas suelen ser. Desde este punto de vista, la democracia está condenada a ser “un ejemplo de las promesas no cumplidas y probablemente no cumplibles, elaboradas por la tradición del pensamiento político occidental”, según Dunn.

Robert Dahl (1971) dice que un sistema político democrático es aquel que es “completamente o casi completamente responsable ante todos sus ciudadanos.” Por otra parte, Joseph A. Schumpeter (1947) señala que un sistema político democrático en la medida en que sus responsables más poderosos en la toma de las decisiones más colectivas son elegidos mediante elecciones

periódicas en las cuales los candidatos compiten libremente por los sufragios y en su mayoría, al menos, la totalidad de la población adulta está calificada para votar. Este tipo de definiciones no aporta mucho a un análisis empírico.

Algunos autores ubican el desarrollo de sistemas políticos democráticos en tres etapas (Tocqueville, Bryce y en forma más reciente, Huntington):

- Una primera etapa entre 1820 y 1920, en la cual se mostró una tendencia al desarrollo de sistemas democráticos, fundamentada en la “ley general de progreso social”.
- Una segunda etapa entre 1920 y 1942 en que estos desarrollos democráticos entraron en crisis en Alemania, Italia, Austria, Polonia, los estados bálticos, España, Portugal, Grecia, Argentina, Brasil y Japón.
- Una tercera etapa posterior al fin de la Segunda Guerra Mundial, en la cual “Estados Unidos impuso la democracia en Alemania Occidental, Austria, Italia y Japón” (Huntington, 1986).

El mismo autor nos habla de una “definición mínima” de democracia que permite plantear dos tipos de análisis:

1. Que libera el concepto de cualquier carga moral y teleológica que comprometa su significado.
2. Ofrece la enorme ventaja de poder verificar la existencia o ausencia de un régimen democrático.

En una primera instancia, lo que el autor busca es delimitar la concepción de democracia como “método político”. Como un marco institucional para satisfacer el logro de ciertas decisiones políticas, principalmente la designación de los gobernantes. ¿En qué se fundamenta esta delimitación del término? Huntington considera que frecuentemente se define la democracia desde la perspectiva de la justicia social, la igualdad, el bienestar, la felicidad o la realización personal, incluso idealizando resultados o exigencias que hacen casi imposible que “alguna vez haya habido un gobierno semejante”. Algunos autores (Dahl, Lipset) centran su criterio en lo que significa el proceso electoral como institución base de la democracia; en el caso de Lipset (1968) se refiere a la existencia necesaria de libertades políticas y civiles, aspecto que no es considerado por Huntington, sin que por esta razón se pueda considerar que estos principios sean omitidos por el autor con una intencionalidad perversa. Simplemente reduce en forma muy explícita el ámbito del concepto de democracia.

3. Algunas definiciones de transición democrática

Se atribuye a Dankwart Rustow haber utilizado por primera vez el concepto de “transición”. Sin embargo, en el análisis occidental de los procesos de “transición política” han existido dos enfoques principales, entre otros. Un primer enfoque orientado al análisis definido como el de las “condiciones previas”, y un segundo enfoque que pone énfasis en la índole de las fases políticas mediante las cuales se produjo este proceso. En este sentido, Rustow (1970) critica los estudios que se centran

en las “condiciones previas” de la democratización debido a que han inducido a la conclusión de que son otros factores los responsables del fenómeno democrático, promoviendo una tendencia denominada por algunos autores como “funcionalista”, que valora como causas los factores económicos, sociales, culturales y psicológicos, excluyendo los políticos. Nos interesa analizar más en detalle estas dos posiciones, con la idea de que nos permitan confrontarlas con algunas experiencias de la Región latinoamericana.

Hace varias décadas se inició un proceso en Portugal, Grecia y España de resurgimiento democrático que con posterioridad se ha extendido a otras latitudes, entre ellas Latinoamérica. Estos intentos de cambios de régimen político han influido en las disciplinas sociales que le han venido dedicando mucha atención a su análisis. El interés académico y político que han originado estas llamadas etapas de transición se han asentado en la forma de caracterizar gradualmente un modelo de democratización del sistema y progresivamente se han ido incorporando variantes teóricas y metodológicas diversas. En los análisis de [Lipset \(1968\)](#), se trataba de identificar aquellas precondiciones que favorecían la emergencia y estabilidad de la democracia. En otros ámbitos, por qué se producía el quebranto de éstas (Linz y Stepan, 1978). No es sino con la llamada emergencia global de la democratización que se ha visto un incremento de la producción académica sobre los orígenes del renacimiento de la democracia, tratando de relacionar los llamados procesos de transición con algunos factores que se han considerado determinantes; en este espacio es donde

Rustow señala que es necesario establecer la diferencia entre la génesis de la democracia y su propia estabilidad. En este sentido, el estudio realizado por [O'Donnell y Schmitter \(1988\)](#) es pionero, a partir del cual las investigaciones sobre las denominadas “transiciones” han minimizado la importancia de los aspectos estructurales y se fundamentan en la autonomía significativa del contexto político y han sido denominadas por algunos autores como *genéticas*. Estas estrategias de investigación subrayan la importancia de los determinantes políticos. Estos procesos de las transiciones, entonces, son morosos en el tratamiento de la importancia de los factores socioeconómicos como determinantes del desarrollo político y expresan que el cambio de régimen se circunscribe a las decisiones políticas y a las estrategias de los actores políticos. Desde esta perspectiva, un análisis sobre las transiciones debería evaluar tres cuestiones:

1. Definir quiénes son los que de acuerdo con su acción política intervienen de forma directa en los procesos de transformación (fuerzas armadas, partidos políticos, etc.).
2. Identificar el proceso seguido para la reproducción de sus estrategias políticas (negociación, pactos, etc.).
3. Reconocer los hechos políticos a través de los cuales los actores hacen real su estrategia política, así como los recursos de poder disponibles (constitución, elecciones, etc.).

Este enfoque conduce a un análisis en donde se percibe la democracia como un asunto procedimental.

Diferentes autores sostienen que la denominada “transición democrática” surge como parte de una crisis de un sistema autoritario o de dictadura, lo cual nos permite comprender de qué forma los componentes de la crisis del sistema autoritario determinan en sí las características disímiles de cada proceso de transición. De la misma forma, está la variedad de posibles soluciones y decisiones involucradas en cada sociedad, en sus propósitos de ingresar en el quehacer de la democracia, por medio de la construcción o recuperación de un sistema democrático. Esto nos conduce a la revisión de algunos criterios. Aunque suele hablarse de que existe un momento en que se inicia una transición democrática y como tal uno de cuando ésta termina, como consecuencia de la consolidación del sistema, para Rostow (1970), la génesis de la democracia no es un proceso uniforme ni homogéneo. Es producto de negociaciones, conflictos, disputas entre liderazgos diferenciados, que originan un cuerpo político pluralista que en un contexto diacrónico genera avances y retrocesos, antes de establecer acuerdos. O’Donnell y Schmitter (1988, p.20-27) nos hablan de dos dinámicas implícitas en el proceso de transición: una de liberalización y otra de democratización. Por medio de la primera se busca hacer efectivos aquellos derechos orientados a proteger a la persona y a los grupos sociales de las prácticas arbitrarias o las cometidas por el antiguo régimen, y señala las acciones que buscan ampliar los derechos de ciudadanía, como las libertades de movimiento, de expresión y de reunión.

La dimensión denominada democratización obliga a la modificación del régimen autoritario en sus procedimientos

de representación política, de forma que las instituciones y normas democráticas transformen la plataforma política básica que oriente la toma de decisiones y la delimitación del ejercicio del poder. Estas dos dinámicas dimensionales no suelen darse de forma simultánea, si bien a medida que se avanza en la liberalización es más fácil contener las demandas de democratización, siendo una de las principales incertidumbres del proceso de transición su suficiente consistencia para generar cambios sustantivos. Por su parte, Adam Przeworski (1988, p.93) identifica la dinámica de liberalización con el proceso de desintegración del régimen autoritario, mientras que la de democratización la relaciona con la fase de instauración de las instituciones democráticas. Ambas dimensiones sugieren, más allá de su aportación conceptual, la distinción entre diferentes momentos (o *rutas*) de la transición.

Otros autores definen la transición desde una perspectiva general, en donde el término hace referencia a un proceso de cambio mediante el cual un régimen preexistente, político y/o económico, es reemplazado por otro, lo que conlleva la sustitución de los valores, normas, reglas de juego e instituciones asociados a éste por otros (as) diferentes (Santamaría, 1982, p.372). Ello implica que las transiciones no siempre se circunscriban a transformaciones políticas, sino que también puedan afectar otros ámbitos. Así, y además de la esfera política, habría que referirse a la económica, la institucional o aquella otra que afecta la organización del Estado, y cuya conjunción en algunos ámbitos espaciales se caracteriza como una revolución sin precedentes históricos (Offe, 1992, p.927-928).

Sin embargo, en las últimas décadas las experiencias vividas en América Latina nos enfrentan a una situación en donde las dictaduras militares logran transar un consenso con sectores de la oposición por medio del cual se inicia un proceso de “democratización restringida”. Luego de que el sistema autoritario ha logrado encauzar un proceso que en algunos casos se ha denominado de “democracia protegida”, se sienta en la mesa de negociación en donde logra reafirmar cierto tipo de continuidad de su control político militar. De esta forma no se presenta una ruptura radical con el sistema previo, sino que lo que se experimenta es una reforma que no abarca en toda su extensión un nuevo régimen. Estos procesos, por lo tanto, encarnan una entrega del poder y no determinan una caída del poder militar. El Cono Sur es un campo propicio de estudio sobre este fenómeno en virtud de que el cambio político fue precedido de un cambio económico. La puesta en marcha de los ajustes económicos orientados a crear las condiciones para una apertura de mercado, mediante profundas transformaciones en la economía nacional, mostraron un desgaste social que limitó la capacidad política del régimen militar de control de la protesta popular. La transacción necesaria para el cambio abrió la oportunidad de reconstrucción de la institucionalidad democrática, pero la subordinó a las reformas económicas iniciadas por el régimen de facto. Tal y como lo expresa [David Held \(Foro Barcelona, 2004\)](#), el concepto de Estado y democracia moderna está sujeto a nueva interpretación; la internacionalización de la política a través de diversas formas y la internacionalización de la economía trasladan competencias de las autoridades públicas hacia

ámbitos externos, en la misma forma en que sus decisiones son condicionadas por factores externos.

En la experiencia latinoamericana, el continuismo, a pesar de una supuesta alternabilidad electoral conquistada por los partidos, no logra reconstituir un verdadero proyecto democrático:

La idea de la “transición democrática” es problemática. En vez de empezar con la idea de que hay una democracia en transición o una transición a la democracia, debemos suspender el juicio y abrir un debate sobre la naturaleza del cambio político que ocurre después de los regímenes militares. En vez de definir el proceso como una transición, debemos considerar que sí hay un cambio político, pero no predeterminar qué tipo de cambio es, adónde va y cuáles son sus características. Hay dos hipótesis: una que dice que a partir de la caída de los gobiernos militares surge una democracia; otra, que voy a defender, es que lo que estamos analizando es lo que llamo “regímenes militares neoautoritarios”. “Neo” porque tiene diferencias con el pasado; pero también tiene características que podríamos claramente identificar como autoritarias. Y las consecuencias de esta reconceptualización nos ayudan a explicar algunas de las paradojas que enfrentamos. Por ejemplo: más elecciones, más pobreza; más democracia, más desigualdades. Si la democracia es la votación de la mayoría eligiendo un gobierno, ¿cómo explicamos que la mayoría está eligiendo políticos que castigan al mismo pueblo? ([Petras, 2000](#))

4. América Latina y los procesos previos a la transición política

4.1. Antecedentes

4.1.1. Pendularidad política y democracia en América Latina

El tema de la pendularidad política, social, económica o cultural ha sido sujeto de un amplio tratamiento por diversos autores latinoamericanos. Desde esta perspectiva, nuestro interés no es derramar más tinta sobre el mismo asunto, sino tratar de elaborar un breve recorrido histórico sobre una de las facetas más importantes de los orígenes que, a nuestro juicio, son los prolegómenos de la pendularidad política en nuestra Región y cómo, de acuerdo con diversos momentos en el tiempo, se adecua al contexto de poder nacional e internacional. Obviamente que en el devenir de las sociedades latinoamericanas se incorporan progresivamente nuevos componentes culturales, ideológicos, políticos, económicos que permiten crear nuevos espacios de resistencia y participación como respuesta al esquema de dominación colonial.

De acuerdo con los aportes teóricos de cada autor, los enfoques suelen ser disímiles. No obstante, para efecto de nuestro trabajo sintetizamos la importancia de la pendularidad política como el efecto que se origina en una forma discursiva, que busca principalmente dar un tratamiento de objeto al sujeto protagónico -en nuestro caso el quehacer político-, con el propósito de establecer un orden ideológico de poder, control y dominación. El péndulo político establece para la sociedad una serie de roles contradictorios construidos socialmente, en donde

en correspondencia con intereses de otros sectores, se ajustan las acciones de las personas a interpretaciones biológicas, normativas, sociales, éticas, políticas, económicas y culturales. Mediante este componente determinante en el proceso de construcción de su identidad, queda excluido en la mayoría de los casos a su libre participación, ante la opacidad institucional en la aplicación de sus derechos fundamentales. Podemos también afirmar, en este sentido, que como parte de una construcción social tiene y cumple con momentos diacrónicamente establecidos por estructuras de poder dominantes. Desde esta perspectiva ubicamos el proceso de invasión y control colonial como el origen de este fenómeno pendular.

Bonfil Batalla (1994) nos habla de las elecciones realizadas en México el 6 de julio de 1988 y en las cuales, de acuerdo con los primeros resultados de los comicios, el ganador fue el ingeniero Cuautémoc Cárdenas, candidato del PRD, luego interrumpidos debido a un problema en el sistema electrónico de conteo de votos y que al final dio como resultado el triunfo del PRI.

¿Hasta dónde, preguntémoslo así, despertó en verdad el México profundo, las aldeas, los pueblos, los barrios que han permanecido al margen de la actividad política imaginaria, impuesta por ese otro México irreal, dominante, pero sin raíces, carne ni sangre?

Entonces, a partir de esta experiencia, Bonfil nos convoca a enfrentar el reto de plantearnos un auténtico reconocimiento de nuestra realidad y manifiesta: “Encontraremos ahí, al develar prejuicios, al liberar nuestro pensamiento colonizado, al recuperar la decisión de vernos y pensarnos

por nosotros mismos, al protagonista central de nuestra historia y al componente indispensable de nuestro futuro.”

La historia de nuestra Región ha estado impregnada de una característica sustantiva en toda sociedad colonial en donde los sectores invasores, que pertenecen a una cultura distinta a la que ha preexistido en los pueblos sobre los que ejerce su dominio, afirma ideológicamente su superioridad en todos los órdenes de la vida y, como consecuencia de esto, niega y excluye la cultura del colonizado. Aquí brota un debate posterior en lo que corresponde a ubicar en su debido contexto la cuestión de la democracia. El proceso colonial fue caótico políticamente; las estructuras supuestamente llamadas a proteger y fortalecer el poder de la Corona, en virtud de la incapacidad de esta para ejercer una acción controladora en ultramar, precipitó una lucha interna de intereses entre los tres poderes de la Corona: la Iglesia, el ejército y la administración. En la medida de sus posibilidades cada uno de estos sectores se apropió de la mayor riqueza y dominio de los bienes coloniales. La institucionalidad colonial de esta forma gravitó en medio de un doble rol político; por un lado, cumpliendo con un supuesto destino ético de la Corona; por otro, articulando entre los vencidos las confrontaciones a las que históricamente se habían enfrentado y formando entre ellos los cuadros necesarios para el control social de las poblaciones de origen. De esta forma, a través de los años los territorios coloniales avanzaron hacia una sociedad regional agraria semifeudal de donde parten las reservas antagónicas al poder de la Corona, conformadas por las denominadas sociedades de criollos.

Al surgimiento de las campañas de independencia, las bases para una sociedad caudillista estaban dadas. Las fuerzas de tarea de estas campañas estaban conformadas por indios y mestizos dirigidos por la autoridad de los criollos. Con el devenir del triunfo de los sublevados contra la Corona, la situación no cambió en nada para las nuevas generaciones dominadas. La gran hacienda semifeudal es improductiva, propicia la servidumbre e imposibilita una gestación democrática. El espíritu del latifundismo no es el poder económico, sino la seguridad, la permanencia, el control sobre la servidumbre, el espíritu de dominación y señorío. El hacendado, antes que todo, es un señor de la tierra: manda, grita, castiga, viola a mujeres de sus paisanías y mata cuando se enfurece. La hacienda es sinónimo de vencedor; aquí están presentes el antiguo conquistador y el doble discurso de la fe, el perdón y la prebenda religiosa, el péndulo político del poder y la caridad social.

A finales del siglo XIX y primera mitad del siglo XX, el sistema productivo semifeudal se involucró en el mercado externo y se comienza a originar de esta manera el proceso de modernización de este sector, provocando grandes cambios en sus formas de vida y de negociación política. Surgen los sistemas dictatoriales apoyados en premisas de justicia, nacionalismo, cambio social y libertades políticas. El ingreso al mercado internacional del trabajo hace que la mano de obra regional avance hacia conquistas que concilian a grandes sectores de la población con sectores de poder y dominación. La pendularidad política establece balances críticos entre espacios y tiempos de negociación del antagonismo

de clase entre los grandes sectores de la población y los sectores de poder nacional vinculados ahora a intereses internacionales. El ritmo paulatinamente va siguiendo las huellas del desarrollo de las diversas etapas superiores del capitalismo internacional y la subordinación de los sectores políticos nacionales que han venido sobreviviendo al impulso de las grandes centrales de poder económico metropolitano; interrumpidos por los períodos de guerra mundial y posterior guerra fría, sobreviven en su mayoría como débiles y pasivos actores en el desbordamiento del capital transnacional. El péndulo político que negoció sus etapas de dominación, mediante una transformación social, en muchos casos muy tibia pero suficiente para aquietar y controlar la irrupción de las demandas sociales, ha agotado su doble discurso. Tras cruentas etapas de dictaduras militares sustentadas en la tesis de la Seguridad Nacional, el nuevo esquema colonial demanda una etapa de democratización que no esté comprometida con factores éticos. Una democratización procedimental que se estanque en los procesos electorales. La cultura colonial no puede ser estática y evoluciona de acuerdo con las fuerzas que la reproducen. La estructura imperialista se halla fuertemente impregnada por las modalidades de la metrópoli; cualquier proceso de las oligarquías criollas que pretendan una independencia, las enfrenta con el poder de dominación externa. Todo esfuerzo de descolonización que integre un proceso nacional o regional provoca la reacción de la dominación metropolitana, hoy en día ocupada de sus procesos de expansión política, militar y económica a nivel mundial y con enorme agresividad. La pendularidad política de vieja

tradición colonial se ha visto desbordada también por la incontenible expansión del capital financiero, entrampado a su vez en sus propias contradicciones. Los sectores políticos latinoamericanos, de vieja data, se ven diezmados en sus aspiraciones por los grupos tecnocráticos de los llamados *think tanks* que en particular son conocidos como un “gobierno de las sombras” (*shadow government*) o “gobierno paralelo” impuesto por los organismos externos. Es oportuno citar que en nuestros países estos sectores, frecuentemente subordinados a entidades externas, generalmente son personas que proceden en su mayoría de instituciones que forman cuadros para los procesos de negociación de libre comercio, bajo la premisa de la agenda única o sectores de “expertos” de la ayuda externa, desempleados por la contracción de estos programas en la Región.

Este ligero recorrido nos impone una reflexión. No es que la política colonial ha abandonado nuestras formas de vida, ni que exista un determinismo en el análisis, sino que el esquema de dominación desterritorializado ha promovido la denominada globalización como un elemento funcional de la economía mundial, que deja sin expectativa territorial y política a las nuevas oligarquías subsistémicas de la Región. A la vez ha agotado el proyecto de democratización política, social y económica que promueve su antagonismo con la metrópoli.

La experiencia de América Latina en las últimas décadas, en cuanto a la transición política en algunos países, resulta bastante negativa en lo que respecta al mejoramiento de los niveles de vida para las grandes mayorías. Esto ha dado origen a

una amplia lista de adjetivos a la denominada transición y a una amplia variedad de casos en virtud de la variedad de las crisis surgidas en los regímenes autoritarios, como el amplio abanico de soluciones supuestamente viables para iniciar un período de recomposición democrática. Válidamente debemos decir que este no es un aspecto teórico, sino una serie de alternativas políticas desde la incorporación de una serie de componentes de poder que llenan el proceso de variantes propias de un gran pragmatismo.

Esta situación podemos observarla con toda claridad en diversos países de la Región, cuyas transiciones expresan, cada una a su manera, el fin de un modelo de desarrollo vigente durante varias décadas, organizado en torno a la centralidad política y económica del Estado, y el paso hacia un nuevo modelo constituido con base en otros actores, coaliciones, intereses y una dinámica de funcionamiento distinta. Obviamente, si bien se habla de “regreso a la democracia” a partir de una reapertura institucional, sustentada fundamentalmente sobre los procesos electorales, en cada país que ha vivido estas experiencias la tónica en sus resultados puede resultar similar, pero los procesos internos están marcados por sus propias especificidades.

Como hemos citado previamente para efectos de nuestra investigación, buscamos centrar nuestro estudio en cuatro países de la Región en donde se consolidan procesos de extrema rudeza política, militar, financiera y económica en general. Argentina, Chile, México y Perú nos muestran con bastante claridad cuáles han sido los componentes relevantes de este

período azaroso de su vida republicana y cuáles son las expresiones vivas de quienes se consideran los sectores perdedores de la aventura neoliberal en sus países. Para ello hemos realizado un trabajo de campo en estos cuatro estados, trabajo que se complementa con el análisis de los mismos períodos en algunos otros países, por medio de un estudio fundamentalmente documental.

4.1.2. El desborde financiero y la crisis

El sistema monetario internacional que se puso en marcha en Bretton Woods otorgó al dólar un papel protagónico: Estados Unidos poseedor del 80% de las reservas mundiales de oro fijaba su precio en dólares y se comprometía a comprar y vender el oro que se le ofreciese o demandase a ese precio. Las demás monedas fijaban sus tipos de cambio con respecto al dólar. Los bancos centrales de los países adheridos al sistema se comprometían a intervenir en los mercados de divisas para mantener el tipo de cambio de su moneda.

En la década de los 60, Estados Unidos implantó políticas fiscales y monetarias expansivas, en parte con la intención de financiar la guerra de Vietnam sin aumentar los impuestos. Como consecuencia de esta expansión se generó inflación y el dólar perdió confianza. En 1971, las expectativas de devaluación del dólar provocaron una gran fuga de capitales de Estados Unidos. Algunos bancos centrales europeos intentaron convertir sus reservas de dólares en oro. Estados Unidos suspendió entonces la convertibilidad del dólar en oro e impuso una sobretasa de 10% a las importaciones. En un intento por salvar el

sistema de Bretton Woods, los diez países más grandes del mundo firmaron en 1971 el “Acuerdo Smithsonian”, en el que se acordó devaluar el dólar y suspender la convertibilidad del dólar a oro. De todos modos, al no haber modificaciones sustanciales en la política norteamericana, la crisis volvió a presentarse con mayor fuerza en 1973, obligando a una flotación generalizada. Este año, como respuesta a la política monetaria de Estados Unidos, los países exportadores de petróleo provocaron una fuerte subida en los precios que tuvo como consecuencia la generación de una gran masa monetaria (conocida como “petrodólares”), cuyo excedente fue a parar a los bancos comerciales internacionales.

Los estados árabes aumentaron los precios del petróleo en un 40%. Esos ingresos se multiplican de tal manera que esos excedentes se depositan en bancos de Estados Unidos y Europa, denominados “petrodólares”. Estos depósitos de los países árabes obligaban a los bancos depositarios a pagar grandes sumas de dinero por concepto de intereses; resultaba obvio que esta circunstancia podía llevarlos a la quiebra. Por tanto, para evitar esta situación las instituciones comprendieron que era preciso y urgente iniciar una política de colocación de préstamos, sustentados sobre estos excedentes, lo cual les permitía producir nuevas rentas para hacer frente al pago de intereses sobre el capital de los depositantes.

Las entidades financieras internacionales poseían una gran cantidad de dólares que eran ofrecidos a los países subdesarrollados a tasas bajas y con créditos fáciles de obtener. Las divisas generadas por el alza de los precios del petróleo fluyeron hacia

los bancos privados de los países avanzados en el preciso momento en que éstos se encontraban en la peor recesión desde la década de 1930 y los bajos tipos de interés producían rendimientos negativos en términos reales. Estos bancos, saturados de dólares, sobre todo los de los Estados Unidos, deciden llevar a cabo una gigantesca política de créditos, la que fue acogida calurosamente por los gobiernos de América Latina, quienes utilizaron muchas veces esos créditos de forma improductiva: armamento militar, subsidio a empresas públicas no rentables, corrupción.

Se trata, en primer lugar, del derroche de las juntas militares, especialmente en la compra irracional de armamento. En segundo lugar, se trata del negociado de la fuga de capitales, el que llega a tener una importancia inusitada en los años 70. (...) Era la fiebre del oro, en la cual todos los participantes perdieron su conciencia de la responsabilidad, cayendo en la corrupción más descarada. Por esta razón, cuando los países árabes incrementan el precio del barril del petróleo en 1973, esos petrodólares no podían ir a los países desarrollados puesto que estos se encontraban en una recesión. Los banqueros dicen: Bueno, tenemos que hacer negocio con esto. ¿A quién le damos préstamos?

Bueno, le daremos préstamos a todo el mundo incluso a los dictadores latinoamericanos. Entonces había dólares hasta para regalar, había mucho dinero en los mercados internacionales buscando a quién prestar y existían muchos países de América Latina que querían que les prestaran plata, algunos para el desarrollo ahora sí y algunos para especular como Argentina.

Estaban dando los préstamos a los dictadores o a los regímenes parlamentarios, por igual sobre todo para ese fin, lo sabían y es más sabían que se estaban endeudando en forma exagerada... Existe un libro de R. Veblen que demuestra cómo los bancos desesperadamente colocan el dinero en los países latinoamericanos, ofrecen el dinero pagando comisiones a políticos y militares, para que tomen préstamos sus países. (Calcagno, 1989)

Gran parte del dinero prestado en este período se gastó en compra de armamento, proyectos de desarrollo a gran escala y, en el caso de América Latina, financiamiento a la represión de las dictaduras. La deuda externa de los países en desarrollo creció de 180 000 millones de dólares a 406 000 millones sólo en 1975. Entre 1975 y 1979 el monto de la deuda se triplicó.

Debido a un segundo incremento del precio del petróleo en 1979 (originado por la Revolución Islámica en Irán) volvieron a aumentar los precios de los productos industriales y los tipos de interés real y disminuyeron los ingresos por exportaciones de los países menos desarrollados a consecuencia de la disminución de los precios de los productos primarios y de la reducción del volumen total exportado. La desfavorable relación de precios se reflejó en las balanzas de pagos de los países menos industrializados que rápidamente se desequilibraron y previeron la urgencia de nuevos créditos para hacer frente al pago de servicios del principal de la misma deuda. Así empezó una dinámica de deterioro incremental en la balanza de pagos de los países endeudados que tuvo su punto culminante en 1982 cuando México primero

y otros países después, declararon su imposibilidad de hacer frente al pago de la deuda, dando origen a lo que se conoce como la “crisis de la deuda”.

En aquel momento, era un viernes, el Banco de México tenía \$400 000 000 de reservas totales. Para dar una idea de lo que esto significa, hoy en día el Banco de México tiene \$45 000 000 000 de reservas. El lunes siguiente que era 24 de agosto de 1982, México tenía pagos que realizar por encima de las reservas existentes, de tal manera que no fue una decisión difícil, sino que era lo único que se podía hacer.

Recuerdo muy bien en aquellos días de la reunión del Fondo Monetario y el Banco Mundial platicar con colegas latinoamericanos, con el Ministro de Hacienda y de Economía de Argentina, con el Ministro de Hacienda de Brasil, de Colombia, de Venezuela y quienes dándome una palmada en el hombro me decían: -pobre de ti que estás en este problema-. Yo recuerdo haberles dicho: -a ustedes les va a pasar lo mismo. El próximo lunes les van a suspender las líneas de crédito, por parte de la banca internacional-. Y así sucedió. (Silva Herzog, 1982)

La crisis se evidenció a pesar de la rápida reacción de los bancos privados, los gobiernos de los países desarrollados y las instituciones financieras internacionales (FMI, BM) para discutir nuevas alternativas. La alarma se propagó al mercado internacional desencadenando una serie de movimientos especulativos que hicieron aumentar el valor del dólar, incrementando a su vez el valor de la deuda y empeorando la situación. Las únicas alternativas que se les ofrecían a los países deudores

para enfrentarse a esta situación eran someterse a medidas financieras restrictivas de ahorro o endeudarse todavía más para financiar el déficit existente.

Una de las medidas más seguidas por los países endeudados fue la renegociación de la deuda con los bancos privados internacionales, intentando alargar los plazos de amortización, así como la reducción de los intereses y la obtención de nuevos créditos favorables. Los bancos, sin embargo, empezaron a exigir condiciones para garantizar la solvencia del pago de la deuda anterior.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) en ese entonces no era la preocupación de los países latinoamericanos; éstos habían incrementado su deuda externa en forma exagerada. En muy poco tiempo una enorme crisis sacudiría la Región: la llamada “crisis de la deuda” iba a marcar el ingreso del FMI. Si existe un plan para dominar América Latina, tal vez es en esta crisis en donde se encuentra el origen de la intervención económica de este organismo en la Región.

El mecanismo es muy fácil, eso se dio en el caso del endeudamiento externo. Hacer que los países se endeuden, después no pueden pagar, se otorgan nuevos préstamos pero estos se otorgan si se cumple con las condiciones de políticas internas, que el FMI establece. (Galeano, 2002)

Algunas de las dictaduras militares latinoamericanas fueron impuestas por los Estados Unidos. En el caso de Argentina y Chile tenemos una información abundante como para encarcelar a Henry Kissinger y al presidente Ford, principales instigadores del golpe militar

contra Allende en Chile. El golpe argentino viene siendo parte del ascenso total de golpes de Estado que comienzan en América Latina, cuando en 1964 llevan a cabo el golpe militar contra Joao Goulart, que gobernaba Brasil en esa época. (Portuguez, 2002)

La principal condición fue que los países endeudados tenían que llegar a un acuerdo con el Fondo Monetario internacional (FMI) y someterse a sus políticas estabilizadoras (conocidas como los Planes de Ajuste Estructural, PAE) para equilibrar las balanzas de pagos. La crisis de la deuda modificó los objetivos de las instituciones de Bretton Woods. Con la devaluación del dólar en 1971 el FMI había perdido sus principales funciones, ya que los países no tenían más la obligación de mantener fijo su tipo de cambio. A partir de la década del 80, el FMI pasó a ser un agente de intervención rápida en épocas de crisis y un supervisor de las políticas económicas de los países.

4.1.3 El ajuste económico

Se define como un programa de ajuste estructural la condición impuesta por el FMI y/o el Banco Mundial a un país para otorgarle respaldo financiero destinado a afrontar un grave problema de pagos internacionales. Se ha tratado de una política única y con supuesta validez universal que se aplica con independencia de la situación particular de cada país. A este protocolo de certeza financiera se han visto sometidos más de 90 países del Sur y del Este durante las dos últimas décadas del siglo XX, lo que da una idea de su importancia. Si bien se puede aceptar que son los organismos financieros internacionales los encargados de subordinar los estados nacionales

a estas medidas, es cierto también que ha existido un esfuerzo internacional orientado a la formación de cuadros tecnócratas nacionales que reproducen dogmáticamente los intereses del gran capital internacional. Estos cuadros, en muchos casos, financiados por los mismos organismos como consultores económicos, han conformado una estructura denominada como “gobiernos paralelos”. Los programas de ajuste estructural (PAE) surgieron a comienzo de los años 80, como respuesta de las instituciones de Bretton Woods a la crisis de la deuda externa del Tercer Mundo, y luego se extendieron a los países del Este tras la debacle de las economías del bloque soviético. Los PAE obedecen a una concepción extremadamente ortodoxa de la política económica, que años más tarde sería bautizada por sus propios impulsores como el “Consenso de Washington”, pretendiendo dar a entender su universal aceptación por parte de los expertos en desarrollo económico. Sin embargo, esto no era cierto y desde el principio surgieron voces críticas que denunciaron los terribles efectos económicos y sociales que acompañaban la puesta en marcha de los PAE, pero pasaron muchos años antes de que se les hiciera algún caso, dada la hegemonía del “pensamiento único” liberal en esta época.

4.1.4 Política de estabilización y reformas estructurales

La *política de estabilización* intenta corregir lo que se consideran excesivos déficit de los presupuestos públicos y de la balanza de pagos, debidos a una demanda superior a la oferta del país. El retorno al equilibrio, concepto básico de la ortodoxia

económica, se conseguirá mediante una política de reducción enérgica de la demanda, que *ajuste* el consumo interno del país a su capacidad de producción. Esta intervención macroeconómica debe dar sus frutos en el corto plazo (unos dos años), utilizando instrumentos de política monetaria y presupuestaria. Se trata en definitiva de un verdadero plan de austeridad, de un ajuste recesivo, que conduce a una interrupción o incluso una caída en el crecimiento del producto nacional.

Por su parte, las *políticas estructurales* buscan adaptar las condiciones de la oferta de la economía, de manera que posibiliten un crecimiento económico a medio o largo plazo.

Dentro de la ortodoxia neoliberal, la mejor forma de estimular el crecimiento de la producción interna es favorecer el libre juego del mercado, permitiendo que la iniciativa privada asigne los recursos donde encuentre mejores perspectivas de beneficio. Se tratará, por tanto, de liberalizar la economía, abrirla al exterior y disminuir la presencia del sector público.

Las medidas de estabilización y reformas estructurales pueden, teóricamente al menos, ser fases sucesivas de un programa de ajuste estructural o actuar simultáneamente. Pero en cualquier caso son elementos complementarios, de modo que en la visión ortodoxa los inevitables sacrificios que impone la estabilización se verán recompensados por un mayor crecimiento en el marco de una economía saneada.

Para reducir bruscamente la demanda se utilizan prioritariamente instrumentos de

política monetaria y presupuestaria. En cuanto a la primera, se restringe la oferta monetaria interna, contrayendo el crédito para evitar presiones inflacionarias. En materia presupuestaria, a fin de disminuir el déficit público, se implementa una política de reforma del Estado contundentemente para reducir el gasto público corriente sea éste de personal (mediante despidos, movilidad laboral y rebajas salariales), de funcionamiento (salud, educación, programas de jubilación, etc.), subvenciones al consumo de bienes esenciales (pan, transporte colectivo) o subvenciones de explotación a las empresas públicas. Y aunque no es en principio lo recomendado, también suele reducirse el gasto público en inversión para poder alcanzar los objetivos previstos. Del lado del ingreso se deberían tomar medidas que lo aumentaran, mejorando la eficacia recaudadora o reformando el sistema impositivo, pero sus efectos a corto plazo son mucho menos visibles. Por ello, el ajuste presupuestario descansa normalmente en el lado del gasto.

Para estimular y reorientar la oferta, el conjunto de medidas es muy amplio y variado según el país de que se trate, pero la gama de instrumentos utilizados se parece mucho en todos los casos. El tipo de cambio debe adaptarse a las condiciones de mercado, lo que supone la devaluación de la moneda nacional. El régimen de intercambios exteriores debe liberalizarse, es decir, abrir el mercado interno a la competencia internacional eliminando las barreras a la importación, al tiempo que se suprimen las subvenciones e impuestos a la exportación. Así, el sistema de precios interno se aproximará al del mercado mundial, desapareciendo las

producciones no competitivas y reorientándose los recursos hacia los sectores exportadores más rentables. Además, debe reestructurarse el sector público, lo que se traduce normalmente en la privatización de las empresas potencialmente rentables y el desmantelamiento de otras. También hay que suprimir las trabas institucionales y administrativas que dificultan la inversión privada, esto es, flexibilizar el mercado de trabajo, reducir las cotizaciones empresariales, etc. Todo ello acompañado de medidas que faciliten la inversión extranjera, tales como la liberalización de los movimientos de capitales. En definitiva, liberalización interna y retorno a las leyes del mercado, junto con apertura al mercado mundial y liberalización externa. Con ello se estimulará la mejor asignación posible de los recursos productivos.

El fin supremo de un programa de ajuste estructural del FMI y/o del Banco Mundial es tratar de conseguir generar los excedentes en divisas necesarios para que el país pague el servicio de su deuda externa. Para eso, la política de contracción de la demanda contribuye a reducir las importaciones, y la reorientación de la producción hacia la exportación posibilita la obtención de excedentes en la balanza comercial. Y, además, todos los elementos desreguladores facilitan el acceso al mercado de ese país por parte de las empresas de los países desarrollados, bien sea mediante la exportación de sus productos, bien sea mediante la inversión directa y consiguiente instalación en el país, por la vía de las privatizaciones o al margen de ella. Es decir, los programas de ajuste estructural favorecen los intereses de las empresas multinacionales y bancos del

Norte, lo que no debe sorprender cuando se tiene en cuenta quién controla las instituciones de Bretton Woods.

Los programas de ajuste estructural han sido objeto de muy variadas críticas por los efectos que producen sobre las economías en las que se viene aplicando. Hay un tipo de crítica radical que cuestiona su propia existencia, negando a organismos externos legitimidad alguna para condicionar la política económica de países soberanos. Otras críticas importantes a los programas de ajuste han venido de instituciones internacionales como UNICEF o la OIT que, sin cuestionar la necesidad de las reformas estructurales y que estas requieren asistencia técnica y financiera internacional, discrepan con el FMI y el Banco Mundial sobre los objetivos prioritarios y los medios por utilizar.

En efecto, ya en 1987 se publicó un estudio encargado por UNICEF bajo el significativo título de *Ajuste con rostro humano*, con la loable intención de promover el crecimiento, protegiendo al vulnerable. Este libro contiene una crítica demoledora sobre los efectos negativos que los programas de ajuste estructural tienen sobre los más débiles (pobres, mujeres, niños y ancianos). El estudio de UNICEF sostiene que el ajuste no restablece el crecimiento, que es imprescindible incorporar la *dimensión humana* (protección de los más débiles, nutrición, salud) como objetivo explícito del ajuste. Sostiene también que frente al ajuste recesivo en el Sur se impone realizar cambios que conduzcan a un suficiente nivel de vida, de inversión y de protección de las necesidades humanas, así como que el *ajuste* debe darse también

en los países desarrollados y el sistema internacional. Se insiste también en que el ajuste debe adaptarse a cada caso concreto, puesto que no existe una receta única, como habitualmente dan a entender el FMI y el Banco Mundial. Por ello, los programas impuestos por estos organismos siguen contribuyendo a acentuar muchas de las repercusiones negativas que la asimetría de las relaciones internacionales provoca en las áreas periféricas de la economía mundial, ya que sus efectos están muy lejos de ser los pretendidos. Esto se debe en gran medida a una de las grandes víctimas de estos programas: la inversión, juzgada imprescindible, siempre tiende a sucumbir a manos de la resolución de lo inmediato, el pago de la deuda externa. Dicho de otro modo, priman los intereses de los países desarrollados, que son quienes envían al FMI y al Banco Mundial a cobrar, sobre el crecimiento futuro de los subdesarrollados.

4.5.1 El Consenso de Washington

Los componentes del Consenso de Washington (CW) son los siguientes, con base en la formulación inicial de John Williamson y enumerados en versión abreviada sin ninguna elaboración o comentario. Cuando se utiliza como “tratamiento de choque” para las naciones endeudadas, el CW también es conocido como Ajuste Estructural.

1. Disciplina fiscal y eliminación del déficit
2. Reducción del gasto público y reordenamiento de las prioridades gubernamentales
3. Reforma tributaria
4. Tasas de interés flexibles
5. Tipo de cambio competitivo

6. Liberalización comercial
7. Un entorno favorable para la inversión extranjera directa (IED)
8. Privatización
9. Desregulación
10. Derechos de propiedad.

Estos son los elementos presentados por Williamson en 1990. Muchas personas podrán estar de acuerdo con muchos o todos ellos. Sin embargo, el problema que plantea este listado bastante benigno es de doble naturaleza. En primer lugar, la interpretación y la aplicación práctica de estos componentes con frecuencia resulta ser bastante diferente de lo que uno podría imaginar al simplemente leer la propia versión de Williamson. En segundo lugar, otra cantidad de políticas, no incluidas por Williamson, se agregaron rápidamente al paquete de políticas que ahora lleva el nombre de Consenso de Washington. Esta combinación se ha vuelto auténticamente tóxica en la actualidad para una gran cantidad de países en desarrollo.

4.1.6 Las privatizaciones

Sobre los diversos temas propuestos en el análisis de las denominadas privatizaciones, se pueden identificar tres grandes líneas que facilitan la comprensión de este proceso:

- El primer enfoque considera la privatización como un fin en sí mismo y enfatiza los aspectos económicos, centrandó su evaluación de las experiencias en términos de los éxitos alcanzados y los fracasos, destacando que el proceso ha permitido reestructuraciones en la economía y beneficios globales para el país.

El objetivo principal de esta perspectiva es buscar la nueva división del trabajo entre los sectores público y privado, buscando aumentar la eficacia y la eficiencia de ambos, reservando para el sector privado su acción en el ámbito económico y para el Estado los aspectos sociales. En términos de política se determina el principio de subsidiariedad hacia los sectores más pobres, en tanto aquellos sectores que no se encuentran en esta situación de pobreza extrema podrán mediante sus propias fuerzas buscar la manera de subsistir y salir de su condición de pobreza.

- El segundo enfoque destaca los aspectos sociales y políticos del proceso de privatización, vinculando ésta con los aspectos políticos y sociales de una sociedad determinada. Argumenta que las posibilidades de surgimiento y modalidades, así como la expresión de la privatización deben estar relacionadas con la tradición sociopolítica y cultural de cada país.

Las argumentaciones que se desarrollan en este enfoque están orientadas principalmente a demostrar que si bien los procesos de privatización que se realizaron en los países europeos tuvieron cierto éxito, no necesariamente pueden ser replicados en América latina, ya que hay diferencias sustanciales en términos sociales, históricos y políticos al interior de los países.

En este sentido, las medidas de privatización que se pretende implementar deben tomar en consideración las características socioculturales de cada sociedad y asumir que esta es solo un medio para alcanzar un fin mucho más amplio que es el desarrollo y bienestar de la población.

En este sentido, la privatización trata de establecer límites a la intervención estatal, principalmente a las áreas productivas, al mismo tiempo que dicta las pautas para una redefinición pública y privada en el área social.

- El tercer enfoque analiza la privatización desde el punto de vista teórico-conceptual, discutiendo el contenido del concepto y analizando los problemas de carácter metodológico que podría acarrear su instrumentación, ya no la necesidad como un todo sino en sus diferentes subsectores; se trata de un esfuerzo por separar conceptual y metodológicamente las tendencias hacia el aumento de la participación del sector privado en las esferas públicas. En general, estos procesos son el resultado de una decisión política de alto nivel que involucra negociaciones y transacciones entre los diferentes intereses que se articulan en torno a determinados procesos productivos. Estos procesos privatizadores, sobre todo en los países latinoamericanos, son resultado también de las negociaciones sobre el pago de la deuda externa con las agencias internacionales, las cuales las incluyen como uno de los requisitos principales. Los procesos de privatización delimitan un determinado tipo de acción mediante la cual las relaciones de propiedad, control o usufructo, o todas ellas según sea la modalidad del convenio, pasan a manos de entidades jurídicas o personas naturales privadas.

Es importante destacar que los tres enfoques mencionados no son puros en sí

mismos, ya que unos pueden estar involucrados en otros y viceversa. Esta diferenciación se establece con fines expositivos, con el fin de identificar las posiciones existentes en el proceso de privatización.

En el marco de la recesión económica de los años 80, se profundizó el proceso de privatización en América Latina, bajo el argumento de que ésta constituía un instrumento para mejorar la eficiencia productiva y reducir la corrupción en la economía. Ello teniendo en cuenta que durante un período largo se había percibido que las empresas estatales tenían un inadecuado funcionamiento, debido principalmente a la burocratización y a un bajo nivel de desarrollo tecnológico; por otro lado, las economías contaban con sistemas regulatorios que en el nuevo contexto de globalización y competitividad hacían que las empresas fuesen más ineficientes aún.

Por otro lado, el manejo empresarial fue subordinado a los intereses e interferencia políticos. Así mismo, por la inexperiencia en el manejo empresarial y la preeminencia de intereses particulares, la corrupción al interior de estas empresas fue un signo característico de su desarrollo.

Frente a ello, los argumentos a favor de la privatización suelen ser los siguientes:

- Es determinante para la superación de la distorsión económica creada por la intervención estatal improductiva en áreas donde la rentabilidad es posible.
- Profundiza el modelo exportador definido como la llave del éxito del desarrollo económico.

- Lidera los mercados internos y las importaciones necesarias para garantizar la competitividad requerida para el crecimiento de las exportaciones.
- Aumenta la eficacia y la eficiencia de las empresas y servicios públicos partiendo de la base de que el sector privado es más eficiente que el sector público.

Como se puede apreciar, estos argumentos se encuentran básicamente en el orden económico y definen la privatización como un fin en sí mismo, es decir, orientando el proceso de la privatización a buscar la solución en el incremento de la caja fiscal para promover otro tipo de inversiones.

En este sentido, la privatización se sustenta en una combinación entre las limitaciones presupuestarias existentes, el fracaso del sector público y un compromiso político fuerte de la participación del sector privado. Por otro lado, teniendo en consideración las experiencias desarrolladas en Europa y Estados Unidos, el modelo completo suponía la existencia de un sector privado fuerte y de un mercado de capital desarrollado.

Algunos elementos para la reflexión

En medio de los profundos cambios, los sistemas de partidos en todos los países latinoamericanos han atravesado muy fuertes problemas, tensiones y desafíos, que se han expresado en altos índices de volatilidad electoral, desarrollo de liderazgos autoritarios, aparición de liderazgos extra-sistémicos, dramáticas “reconversiones” de las identidades tradicionales de algunos

partidos históricos y fraccionamiento de partidos, entre otros fenómenos.

Sin embargo, en medio de todo ello, los sistemas de partidos se mantuvieron en lo básico: evolucionaron, se transformaron, pero los actores principales de los sistemas de partidos de los ochenta lo siguen siendo en los noventa.

Aparte de criterios divergentes, la investigación realizada por el PNUD (*Informe. La democracia en América Latina*, 2004) es concluyente en cuanto a que es urgente orientar los procesos democráticos hacia una democracia de “ciudadanos y ciudadanas”, en vez de una democracia electoral. En la historia reciente, América Latina ha mostrado la complacencia política hacia determinados sectores empresariales vinculados a intereses internacionales o a sectores militares vinculados a estos mismos sectores. Grupos tecnocráticos en cada país se han convertido en los representantes de estos intereses ejerciendo un poder que de por sí es autoritario y antidemocrático. Lo que está por definir es cuáles son los riesgos que encarna la desesperanza como violencia y cuáles son los riesgos de las respuestas militares o policiales a estas expresiones.

El poder del Estado-nación para crear espacios democráticos está subordinado a la satisfacción de las demandas ciudadanas de equidad y justicia social. Sus compromisos en el escenario de la economía internacional actual le restringen las alternativas. El mercado crea dinero no democracia; el poder del Estado puede crear democracia pero con una hacienda pública en repliegue en sus finanzas donde la opción social no es factible. Es precisamente

aquí en donde convergen tres aspectos centrales de nuestro análisis: el componente cultural, la economía global y el Estado democrático.

Diversos criterios tratan de dar respuesta a una interrogante que nos hemos planteado: la cultura puede ser una convocatoria de mucha fortaleza para buscar la equidad en el globo ante la arremetida de la economía globalizada. Principalmente si este tipo de movimiento se logra plantear como una opción solidaria intercultural, que desborde el ámbito de los nacionalismos obtusos. La lucha en los frentes por la equidad social se afina en la atención de los problemas de la exclusión y no se puede circunscribir a los espacios de la lucha contra el racismo únicamente. América Latina es desde las culturas tradicionales un ejemplo históricamente visible de luchas solidarias, que no tuvieron como objeto la toma del poder. Wilka 1634, Anastasio Aquino 1833, el actual Movimiento Zapatista, el MTS y el MAS, entre otros, son movimientos que anteponen los derechos por encima del poder político. Hoy en día, no existen en el mundo estados que se puedan glorificar sobre la idea de una identidad cultural nacional; la pluralidad cultural es una realidad tan clara que muchas de las cartas fundamentales de los estados han incluido este elemento como componente de su nacionalidad; para que tal cosa fuese posible sería necesario tener una opción que constituyera una figura de Estado mundial cuyas bases constitutivas fuesen los derechos humanos y la paz, en cuyo caso el único organismo que reúne tales condiciones es Naciones Unidas, que además está conformado por todos los estados legalmente constituidos.

Como puede inferirse a través de todo el trabajo, el proceso denominado “de transición democrática” ha sido desbordado por la transición del sistema de economía que en alguna forma pretendió ser un sistema de redistribución, y como tal en muchos casos un sistema de estado social de derecho en ciernes, a un sistema de economía abierta en donde los grandes perdedores son los sectores más amplios de la sociedad latinoamericana. Esta práctica, a la que han adherido las estructuras políticas nacionales, ha hecho cada vez más compleja la cartografía política, social, económica y cultural que demanda una recomposición de fuerzas sustentada sobre nuevas alternativas.

Con el pikete gritan quienes no tienen voz. Traen vida. No cortan rutas, cortan hambre y desesperanza, no prenden gomas, prenden sueños y como todos los días, en cada barrio, en cada vida detrás de la capucha, van haciendo más vida, van construyendo otra realidad. ([Noticias Piqueteros, No.3, 2003](#))

Referencias bibliográficas

- Balandier, G. (1988). *El desorden: la teoría del caos y las ciencias sociales, elogio de la fecundidad del movimiento*. Beatriz López (trad.). Barcelona, Gedisa.
- Bonfil Batalla, G. (1994). *México profundo: una civilización negada*. México, Grijalbo.
- Calcagno, A. (1989). *Argentina hacia el año 2000*. Buenos Aires, Nueva Sociedad.
- Dahl, R.A. (1974). *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid, Guadiana de Publicaciones.

- Dunn, J. (1996). *La agonía del pensamiento político occidental*. Carlos Martín y Carmen González (trads.). Madrid, Cambridge University Press.
- Galeano, E. (2002) en *Foro UNAM-UBA*.
- Habermas, J. (1985). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires, Amorrortu.
- Held, D. (2004). en *Forum Barcelona*.
- Huntington, S. (1986). *Orden político y orden social*. Buenos Aires, Paidós.
- Lipset, S. (1959/1968). Some requisites of democracy. *American Political Science Review*.
- Linz, J. y Stepan, A. (1996). *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America and Post-communist Europe*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Noticias Piqueteros* (2003). No.3, Buenos Aires.
- O'Donnell, G. y Schmitter, P. (1988). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires, Paidós.
- Offe, C. (1992). *El capitalismo en la construcción democrática*. Conferencia. Madrid.
- Petras, J. (2000). *La izquierda contraataca. Conflicto de clases en América Latina en la era del neoliberalismo*. México/Buenos Aires, Ediciones Akal.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires, Aguilar-Altea-Taurus-Alfaguara.
- Portuguez, F. (2002) en *Foro UNAM-UBA*.
- Przeworski, A. (1988). *Algunos problemas en el estudio de la transición*. Buenos Aires, Paidós.
- Rustow, D. A. (1967). *A world of nations: Problems of political modernization*. Washington, The Brookings Institution.
- Santamaría, J. (1982). *Transición controlada y dificultades de consolidación: el ejemplo español*. Madrid, CIS.
- Schumpeter, J. A. (1947). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Montana (EU), Kissinger Publishing.
- Silva Herzog, J. (1982). Entrevista. *Foro UNAM-UBA* 2002.
- UNICEF (1987). *Ajuste con rostro humano*. G.A. Cornia et al. (comps.). Madrid, Siglo XXI Editores.
- Williamson, J. (1999). La democracia y el "Consenso de Washington" en A. Argandola et al. *La cultura de la estabilidad y el Consenso de Washington*. Barcelona, Fundación La Caixa.