

HM276  
S84

**UNIVERSIDAD DE LOS ANDES**  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS  
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES DE AMÉRICA LATINA  
POSTGRADO DE CIENCIA POLÍTICA

**EL MODELO NEOLIBERAL, LA DEMOCRACIA Y LO  
SOCIAL EN EL G-3**

**SERBIULA**  
Tulio Febres Cordero

**DONACION**

GEORGE STETSON

MÉRIDA, 1999

**UNIVERSIDAD DE LOS ANDES**  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS  
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES DE AMÉRICA LATINA  
POSTGRADO DE CIENCIA POLÍTICA

**EL MODELO NEOLIBERAL, LA DEMOCRACIA Y LO  
SOCIAL EN EL G-3**

TRABAJO DE GRADO PRESENTADO COMO REQUISITO FINAL PARA OPTAR AL  
TÍTULO DE *MAGISTER SCIENTIAE* EN CIENCIAS POLÍTICAS

TUTOR:  
DOCTORA RITA GIACALONE

AUTOR:  
GEORGE STETSON  
C.I. 81.481.119

MÉRIDA, 1999

# INDICE

	PÁGINA
<i>INDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS</i>	I
<i>LISTA DE ABREVIATURAS</i>	IV
<i>DEDICATORIA</i>	V
<i>AGRADECIMIENTO</i>	VI
<i>RESUMEN</i>	VII
<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
<b>CAPÍTULO 1: EL CONTEXTO HISTÓRICO DEL NEOLIBERALISMO</b>	14
I. SURGIMIENTO DEL MODELO NEOLIBERAL	14
II. EL CAMBIO IDEOLÓGICO Y LA COMUNIDAD FINANCIERA INTERNACIONAL	17
III. LA CRISIS DE LA DEUDA: IMPOSICIÓN DE UNA IDEOLOGÍA POLÍTICA Y ECONÓMICA	20 23
IV. LAS POLÍTICAS DE AJUSTE NEOLIBERAL	
<b>CAPÍTULO 2: EL MODELO NEOLIBERAL Y LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA</b>	30
I. LA DEMOCRACIA Y LO SOCIAL	30
II. EL MODELO NEOLIBERAL	38
III. EL MODELO NEOLIBERAL Y SU EFECTO SOBRE ¿CUÁL DEMOCRACIA?	49
<b>CAPÍTULO 3: MÉXICO</b>	52
I. LA LLEGADA DEL NEOLIBERALISMO	52
II. IMPACTO NEOLIBERAL SOBRE LO SOCIAL EN MÉXICO	57
III. IMPACTO SOBRE LA POLÍTICA SOCIAL Y SUS RESULTADOS	65
IV. RELACIÓN ENTRE RESULTADOS SOCIALES Y PROFUNDIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA	71
<b>CAPÍTULO 4: VENEZUELA</b>	79
I. LA LLEGADA DEL NEOLIBERALISMO	79
II. IMPACTO NEOLIBERAL SOBRE LO SOCIAL EN VENEZUELA	89
III. IMPACTO SOBRE LA POLÍTICA SOCIAL Y SUS RESULTADOS	98
IV. RELACIÓN ENTRE RESULTADOS SOCIALES Y PROFUNDIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA	106

	<b>CAPÍTULO 5: COLOMBIA</b>	112
I.	LA LLEGADA DEL NEOLIBERALISMO	114
II.	IMPACTO NEOLIBERAL SOBRE LO SOCIAL EN COLOMBIA	120
III.	IMPACTO SOBRE LA POLÍTICA SOCIAL Y SUS RESULTADOS	128
IV.	RELACIÓN ENTRE RESULTADOS SOCIALES Y PROFUNDIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA	135
	<b>CAPÍTULO 6: COMPARACIÓN DE LOS CASOS</b>	141
I.	LA LLEGADA DEL NEOLIBERALISMO	143
II.	IMPACTO NEOLIBERAL SOBRE LO SOCIAL	145
III.	IMPACTO SOBRE LA POLÍTICA SOCIAL Y SUS RESULTADOS	150
IV.	RELACIÓN ENTRE RESULTADOS SOCIALES Y PROFUNDIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA	154
V.	COMENTARIOS FINALES	159
	<b>CAPÍTULO 7: CONCLUSIONES</b>	162
	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	174

## INDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

### CASO DE MÉXICO

#### TABLAS

3.1	<i>COMPARACIÓN DE ESTIMACIONES DE LA PROPORCIÓN DE HOGARES POBRES CON DATOS AJUSTADOS Y NO AJUSTADOS POR SUBDECLARACIÓN</i>	58
3.2	<i>DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO MONETARIO POR DECILES DE HOGAR EN MÉXICO</i>	59
3.3	<i>TASA ANUAL DE CRECIMIENTO DEL INGRESO REAL POR DECILES DE HOGARES, 1984-1989 Y 1989-92</i>	59

#### GRÁFICOS

3.1	<i>SALARIOS MÍNIMOS Y CONTRACTUALES, 1975-1994 (EN PESOS CORRIENTES Y CONSTANTES DE 1978)</i>	61
3.2	<i>LA FUERZA DE TRABAJO POR SECTOR, PORCENTAJE, 1979 Y 1995</i>	62
3.3	<i>COMPARACIÓN DEL CRECIMIENTO DEL GASTO SOCIAL DURANTE LOS AÑOS ANTERIOR AL MODELO NEOLIBERAL (1971-1982) CON LOS AÑOS DEL MODELO NEOLIBERAL (1982-1993) EN PORCENTAJE</i>	66
3.4	<i>TASA DE CAMBIO EN LA MATRÍCULA DE ESTUDIANTES, TOTAL</i>	67

### CASO DE VENEZUELA

#### TABLAS

4.1	<i>PRODUCTO INTERNO BRUTO EN VENEZUELA, 1957-1969, POR SECTOR</i>	81
4.2	<i>HOGARES Y HABITANTES SEGÚN SITUACIÓN DE LAS NECESIDADES BÁSICAS</i>	90
4.3	<i>DETERIORO ACUMULADO INGRESO FAMILIAR PER CÁPITA</i>	91
4.4	<i>DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL INGRESO PROVENIENTE DEL TRABAJO</i>	92
4.5	<i>MEDIDAS DE DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO: 1988-1995</i>	93
4.6	<i>ESTRUCTURA DE EMPLEO 1993-1996 (CIFRAS ABSOLUTAS EN MILES Y PORCENTAJES)</i>	95
4.7	<i>POBLACIÓN DE AL MENOS 15 AÑOS, OCUPADA, SEGÚN NIVEL EDUCATIVO (2º SEMESTRE)</i>	95

4.8	<i>MATRÍCULA DE EDUCACIÓN PREESCOLAR POR DEPENDENCIA; MATRÍCULA DE EDUCACIÓN BÁSICA POR DEPENDENCIA; MATRÍCULA DE EDUCACIÓN MEDIA DIVERSIFICADA Y PROFESIONAL, POR DEPENDENCIA</i>	104
-----	--	-----

GRÁFICOS

4.1	<i>VENEZUELA 1984-1994: HOGARES EN SITUACIÓN DE POBREZA Y POBREZA EXTREMA</i>	90
4.2	<i>SALARIO MÍNIMO REAL ENTRE 1987 Y 1995 (BOLÍVARES DE 1984)</i>	96
4.3	<i>SUELDO VENEZOLANO EN LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ EN COMPARACIÓN CON OTROS PAÍSES, 1995 (EN DÓLARES DE EE. UU.)</i>	97
4.4	<i>INGRESO REAL VENEZOLANO (BOLÍVARES DE 1984)</i>	98
4.5	<i>GASTO SOCIAL % DEL PIB (1985-1993)</i>	101
4.6	<i>PARTICIPACIÓN DE LOS SECTORES SOCIALES EN EL PRESUPUESTO NACIONAL</i>	101
4.7	<i>GASTO EDUCATIVO (%) EN EL PRESUPUESTO NACIONAL</i>	103
4.8	<i>DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE EDUCACIÓN</i>	103

**CASO DE COLOMBIA**

TABLAS

5.1	<i>COLOMBIA: EXPORTACIONES COMO % DEL PIB</i>	116
5.2	<i>COLOMBIA: POLÍTICA DE IMPORTACIONES</i>	120
5.3	<i>PRINCIPALES INDICADORES DE EDUCACIÓN Y SALUD, 1951-1985</i>	121
5.4	<i>DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN COLOMBIA, 1970-1985</i>	122
5.6	<i>MERCADO LABORAL, 1990-1993 (SIETE CIUDADES PRINCIPALES, %)</i>	126

GRÁFICOS

5.1	<i>EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN COLOMBIA, SEGÚN METODOLOGÍAS LÍNEA DE POBREZA Y NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS, 1972-1992</i>	122
5.2	<i>DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN COLOMBIA DESDE 1976 SEGÚN COEFICIENTE GINI EN BOGOTÁ, MEDELLÍN Y BARRANQUILLA</i>	125

5.3	<i>GASTO PÚBLICO SOCIAL. SECTOR CENTRAL Y ENTIDADES DESCENTRALIZADAS (COMO PORCENTAJE DEL PIB)</i>	130
-----	--	-----

## **COMPARACIÓN DE LOS CASOS**

### *CUADROS*

6.1	<i>PRINCIPALES TENDENCIAS DURANTE EL NEOLIBERALISMO</i>	158
-----	---	-----

## LISTA DE ABREVIATURAS

AD	Acción Democrática (Venezuela)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CARICOM	La Comunidad del Caribe (The Caribbean Community)
CECODAP	Centros Comunitarios de Aprendizaje (Venezuela)
CEN	Comité Ejecutivo Nacional (México)
CENDES	Centro de Estudios de Desarrollo (Universidad de Venezuela)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
COPEI	Comité de Organización Política Electoral Independiente (Venezuela)
COPLAMAR	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
COPRE	Comisión Presidencial para la Reforma del Estado
CTV	Confederación de Trabajadores Venezolanos
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional (México)
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONAES	Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad (México)
G-3	Grupo de los Tres
HOBIS	Hogares Comunitarias de Bienestar (Colombia)
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IMSS	Instituto Mexicano de Seguridad Social
ISI	Industrialización por Sustitución de Importaciones
ISSSTE	Instituto de Salud y Seguridad Social de Trabajadores Estatales (México)
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LIBOR	<i>London Interbank Offer Rate</i>
MERCOSUR	El Mercado Común del Sur
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
NBS	Necesidades Básicas Satisfechas
OCEI	Oficina Central de Estadísticas e Información (Venezuela)
ONG	Organización no Gubernamental
PAMI	Programa de Atención Materno Infantil
PIB	Producto Interno Bruto
PRI	Partido Revolucionario Independiente (México)
Pronasol	Programa Nacional de Solidaridad (México)
RECADI	Régimen de Cambios Diferenciales (Venezuela)
SAR	Sistema de Ahorro para el Retiro (México)
TLCAN	Tratado de Libre Comercio del América del Norte
URD	Unión Republicana Democrática (Venezuela)

## DEDICATORIA

*A mi esposa, por su amor, paciencia y comprensión durante largas horas de trabajo y ausencia en nuestro hogar.*

*A mi especial amigo e "hijo" Adrián, por sacrificar nuestro apreciado tiempo de juego.*

*A mis padres, por su apoyo incondicional a mi experiencia y vida en América Latina y darme así la oportunidad de ser verdaderamente feliz.*

*A mi hermana, por sus sentimientos puros de amor, amistad y solidaridad, y por comprender la ausencia de su hermano mayor.*

*A la gente de la Loma de los Maitines, cuya realidad social representa la razón por la cual he decidido vivir y trabajar en América Latina.*

## AGRADECIMIENTOS

Esta tesis y la experiencia tan agradable del postgrado de Ciencias Políticas en la Universidad de los Andes nunca habría sido posible sin el apoyo y la generosidad de muchas personas que me aceptaron sin condiciones y me hicieron sentir como parte de su país y su comunidad. Primero, quisiera agradecerle a mi tutora, la Dra. Rita Giacalone, por haber dirigido la elaboración de la presente tesis, por sus valiosos conocimientos y por su amistad durante todo el postgrado. De igual manera, les doy las gracias a todos los miembros del Grupo de Integración Regional (GRUDIR) por su colaboración en mi proyecto de tesis.

No puedo olvidar la solidaridad de todos mis amigos del postgrado; en especial quisiera darles las gracias a Rossanna Hernández, tanto por su amistad como por ser un fuente inagotable de ayuda; a Gustavo Moreno y a Claudia Pilonieta, por las largas conversaciones entre amigos que condujeron a una mejor comprensión de la realidad social de América Latina; a los miembros del grupo de Investigaciones de Política Comparada, especialmente a los profesores Ely Mora, Luis Madueño y el Dr. Alfredo Ramos por facilitarme siempre el uso de los recursos de su centro. También agradezco la colaboración del Dr. Fabio Maldonado quien me estimuló para escribir sobre los efectos sociales del modelo neoliberal en América Latina.

Alejandro Oviedo y Andrés Rubio, lingüistas y buenos amigos, encontraron el tiempo para ayudarme con las dificultades del idioma, tanto en la redacción de la tesis como en numerosos trabajos realizados en el postgrado. Agradezco profundamente su tiempo y valiosos conocimientos. Hago un reconocimiento especial al profesor Jorge Dávila por sus comentarios sobre el modelo neoliberal y sobre el marco teórico de esta tesis. Finalmente, le doy las gracias a mi jefe, Mireya Escalante, quien no sólo me brindó el tiempo necesaria para trabajar en esta tesis, sino también la oportunidad de ver directamente el problema de la desigualdad económica y la exclusión social en América Latina.

## RESUMEN

A pesar de la transición ocurrida en los años ochenta, para la mayoría de los latinoamericanos, la democracia sigue siendo una ilusión, un disfraz que ha servido sobre todo para mantener a las clases populares en un estado de servidumbre económica, política y social. La incapacidad del sistema democrático para solucionar los grandes problemas de desigualdad económica y exclusión social, sin embargo, no se ha traducido en un deseo de implantar sistemas antidemocráticos. Por el contrario, en la actualidad, existe un amplio consenso acerca de la necesidad de profundizar la democracia en América Latina. Desde los funcionarios del Fondo Monetario Internacional hasta los guerrilleros *Zapatistas* en Chiapas, se perciben claras manifestaciones de la necesidad de llevar a cabo reformas institucionales que conduzcan a sistemas más participativos y verdaderamente representativos.

A parte de este intento de profundizar la democracia, en los años noventa la mayoría de los países latinoamericanos se encuentra en un proceso de ajuste estructural, destinado a implantar un sistema capitalista liberal, dentro del contexto actual de la globalización económica. El nuevo rumbo económico surgió en América Latina como resultado de la crisis de la deuda de los años ochenta y la consecuente intromisión de la comunidad financiera internacional en el diseño de las políticas económicas de la región, proceso sostenido e impulsado por el modelo económico neoliberal, dominante en los países desarrollados desde finales de los años setenta. En la actualidad, a pesar de algunas modificaciones leves, lo fundamental de las políticas económicas patrocinadas por la comunidad financiera internacional en América Latina no ha cambiado: siguen fuertemente influenciadas por el modelo neoliberal.

En el presente trabajo se pretende analizar la influencia del modelo neoliberal sobre los procesos de democratización en América Latina. Como parte de un intento por contribuir a los estudios sobre los elementos estructurales (contra las variables de procedimiento) de la democracia, veremos el impacto del modelo neoliberal sobre lo social en los países miembros del Grupo de los Tres (México, Venezuela y Colombia). Aceptamos la visión de varios autores que sostienen que la desigualdad económica y la exclusión social representan obstáculos para la democratización. De esta manera, recurrimos a ciertos indicadores sobre pobreza, desigualdad y mercado de trabajo para

determinar el impacto neoliberal sobre lo social en los distintos estudios de caso. Además, estudiamos el efecto neoliberal sobre la orientación de la política social de cada gobierno y su incidencia sobre los procesos de democratización. Finalmente, intentamos vincular el impacto social del modelo neoliberal a la posibilidad de profundizar la democracia en México, Venezuela y Colombia.

*Esta relación entre pobreza y progreso constituye el gran enigma de nuestro tiempo. Es el hecho clave del cual surgen las dificultades industriales, sociales y políticas que dejan perplejo al mundo y con las cuales luchan en vano el arte de gobernar, la filantropía y la educación. De él provienen las nubes que amenazan el futuro de las naciones más progresistas y autosuficientes. Es el acertijo que la esfinge del Destino le plantea a nuestra civilización y al que dejar sin respuesta le ocasionaría la destrucción.*

*Mientras el incremento de riqueza que trae consigo el progreso moderno sea dedicado a amasar grandes fortunas, aumentar el lujo y agudizar el contraste entre la Cámara de propietarios y la Cámara de desposeídos, el progreso no será tal ni podrá permanecer. La reacción ha de tener lugar. La torre se inclina desde sus cimientos y cada nuevo piso no hace sino precipitar la catástrofe final. Educar al hombre que está condenado a la pobreza no es más que traerle desasosiego; basar un estado de las más flagrantes injusticias sociales sobre instituciones políticas bajo las que teóricamente todos somos iguales es apoyar una pirámide sobre su vértice.*

**HENRY GEORGE, 1879**

## INTRODUCCIÓN

Sería difícil negar que los dos problemas más graves de la América Latina actual son la pobreza y la desigual distribución de la riqueza. Según las cifras de la CEPAL, en 1980 aproximadamente 136 millones de personas se encontraban por debajo de la línea de pobreza y, sólo diez años más tarde, en 1990, la pobreza alcanzaba casi 196 millones de personas, es decir, un 46% de la población (Rosenthal 1996: 19). En cuanto a la desigualdad, la situación de América Latina es todavía más preocupante. En 1995, el Banco Mundial estimaba que el 40% más pobre de las familias recibía sólo 15% del ingreso nacional y el 20% más pobre recibía menos de 5%. En cambio, el grupo más rico (20%) disfrutaba de hasta el 55% del ingreso nacional, lo cual significa que el ingreso relativo del grupo más alto era 12 veces mayor que los ingresos que reciben los más pobres (20%). En términos comparativos, estas cifras definen a América Latina como una de las regiones con mayor desigualdad en todo el mundo (Ramos 1996: 141-145).

El problema de la desigualdad en América Latina cobra aún más relevancia, si lo vemos desde la perspectiva de su impacto sobre la pobreza. Según Ramos, si comparamos la línea de pobreza, que se aproxima a \$3.000 anualmente, con el ingreso per cápita, el cual llega a \$2.000, significa que una familia de cuatro ganaría aproximadamente \$8.000 anualmente. Esta discrepancia entre los ingresos per cápita y el alto porcentaje de pobreza nos lleva a la obvia conclusión de que la pobreza en América Latina es en parte el resultado de la fuerte concentración de ingresos. En términos más ilustrativos, si en América Latina el ingreso fuese distribuido de la misma manera como lo es en los países desarrollados de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) o en los países menos desarrollados de Asia<sup>1</sup>, el 20% más pobre en América Latina ganaría entre 50 y 75% más que de lo gana en la actualidad. En tal caso, la pobreza sería sólo la mitad de lo que es hoy en día (Ramos 1996: 141-144).

Esta estrecha relación entre pobreza y desigualdad subraya un hecho fundamental para entender la problemática social en América Latina: la pobreza es en parte un problema político. Es decir, no basta encontrar soluciones que tengan que ver con el aumento de la producción nacional para poder aumentar el poder adquisitivo de la población, sino que

---

<sup>1</sup> Estos países constan de Singapur, Hong Kong, Tailandia y Corea del Sur.

también debemos buscar la manera de cambiar las estructuras políticas de dominación y subordinación arraigadas en las sociedades latinoamericanas. Esta pertinencia de lo político para solucionar lo social nos obliga a examinar con más detalle la relación entre el sistema económico y el político.

En términos generales, podríamos decir que los niveles de pobreza y desigualdad son el producto de una combinación de los resultados del sistema económico y los del sistema político. El sistema económico se orienta hacia la producción de la riqueza y el sistema político hacia su distribución. No obstante, se trata de una relación compleja, donde la pobreza y la desigualdad también influyen sobre ambos sistemas. Por ejemplo, el poder adquisitivo de una población pobre afecta al aparato productivo y, además, en una sociedad tan exageradamente desigual resultaría difícil fomentar los valores democráticos de igualdad, justicia y fraternidad. Desde esta perspectiva, consideramos importante analizar la relación entre lo económico, lo político y lo social.

El análisis de esta compleja relación entre los distintos sistemas (político, económico y social) puede ser especialmente pertinente para América Latina en los años noventa dada la existencia de dos claras tendencias. Por un lado, la mayoría de los países latinoamericanos se encuentra en un proceso de ajuste estructural, destinado a implantar o consolidar un modelo económico basado en los principios del mercado libre, dentro del contexto actual de la globalización económica. Por otro, se puede observar un deseo de profundizar la democracia en América Latina. Los movimientos democráticos en México, la fuerte crítica al autoritarismo político de Carlos Menem en Argentina y de Alberto Fujimori en Perú, el descenso del poder de los partidos políticos tradicionales en Venezuela y el proceso de democratización en Chile son ejemplos de un anhelo popular por una democracia más profunda y representativa.

Vale destacar que el proceso de ajuste económico fue en gran parte el resultado de la crisis de los años ochenta y la consecuente intromisión de la comunidad financiera internacional (conformada por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el gobierno estadounidense) en el diseño de políticas económicas para la región. No queda duda de que existe un deseo explícito por parte de esa comunidad de orientar a los países latinoamericanos hacia un modelo económico que libere los movimientos de capital y abra los mercados nacionales a la competencia internacional. Esta política económica

"neoliberal" se debe sobre todo a factores externos, en gran parte relacionados con las nuevas exigencias de la globalización económica.

Los movimientos democráticos, en cambio, se deben a factores internos, en gran parte relacionados con el estado actual de la democracia en América Latina. A pesar de la transición "democrática" ocurrida en los años ochenta, la mayoría de las naciones en la región sólo cuentan con algunos procedimientos mínimos de democracia en cuanto que existen ciertas libertades civiles y se escogen los líderes mediante elecciones populares. Como explica Gamarra (1994: 1), los países latinoamericanos que manifiestan tener democracias consolidadas basan sus definiciones en un consenso negativo: las fuerzas armadas cesan de ser una amenaza, los empresarios apoyan al gobierno y el sector trabajador es débil e incapaz de desafiar el modelo neoliberal. Además, sus estructuras sociales se caracterizan por una sociedad civil débil y por ciudadanos que encuentran fuertes obstáculos para vincularse efectivamente al Estado (Conaghan 1996: 34). En términos más concretos, en América Latina la mayoría de las naciones no cuenta con democracias consolidadas, lo cual implica que una verdadera transición democrática todavía representa un desafío para la región.

Nuestro interés central en este trabajo es analizar el impacto del modelo neoliberal sobre los procesos de profundización y consolidación de la democracia en América Latina. Debido a que los procesos de profundización de la democracia provienen principalmente de un deseo popular y de factores internos, consideramos especialmente interesante la influencia del modelo neoliberal, proveniente de factores externos, sobre estos procesos, ya que el discurso de los organismos internacionales y del gobierno de los Estados Unidos también apunta hacia la necesidad de profundizar la democracia. De hecho, dos de los cuatro objetivos principales del gobierno estadounidense en relación con América Latina, expresados ante el Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara de Diputados en 1997, eran la promoción del libre mercado y el fortalecimiento de la democracia (Davidow 1997: 33). Parece claro que para la comunidad financiera internacional y para el gobierno de los Estados Unidos existe una clara afinidad entre el neoliberalismo y la profundización o consolidación de la democracia.

Es precisamente la coexistencia de estas dos tendencias (neoliberalismo y democracia) en América Latina lo que cuestionamos en este trabajo. Nuestra hipótesis es

que el modelo neoliberal representa un obstáculo para la profundización o consolidación de la democracia en América Latina, debido principalmente a su incidencia negativa sobre la desigualdad económica y la exclusión social. Nuestro estudio se concentrará en el proceso de ajuste neoliberal en los países miembros del Grupo de los Tres (México, Venezuela y Colombia), su influencia sobre lo social y el efecto que esto puede tener sobre la profundización o consolidación de la democracia en cada caso. Cabe mencionar que nuestro interés principal es el efecto del modelo neoliberal sobre los procesos democráticos, por lo tanto, el punto central de este análisis se relaciona con el modelo neoliberal y su incidencia en cada caso. Nuestra comparación tiene que ver más con el impacto del modelo neoliberal que con las particularidades de la situación económica, política o social en cada país. Explicaremos lo que entendemos por el modelo neoliberal en la próxima sección.

### **Grupo de los Tres**

El Grupo de los Tres (G-3) debe su origen a la formación del Grupo de Contadora que en 1984 intentó establecer las bases para el proceso de pacificación en Centroamérica y evitar una intervención directa de los Estados Unidos en Nicaragua y El Salvador. En 1989, se convirtió en un grupo económico, cuya finalidad principal era la creación de una zona de libre comercio entre México, Venezuela y Colombia. Como explica Serbin (1993: 11-30), el G-3 es en parte el resultado de la actual globalización e interdependencia económica en el mundo, caracterizada por la dominación de tres poderosos focos económicos (Europa, Japón y América del Norte), la cual se ha traducido en crecientes temores por parte de los países en desarrollo respecto a su progresiva marginalización del sistema económico internacional. Dentro de este contexto, acelerado por la creación del TLCAN (Tratado de Libre Comercio de (la) América del Norte), en América Latina se observa la reactivación de algunos esquemas de integración como la CARICOM y el Pacto Andino y el Mercado Común Centroamericano y la creación de otros como el MERCOSUR y el mismo G-3.

Estudiar el impacto del neoliberalismo sobre los países miembros del G-3 es importante porque este proceso de integración regional ha sido llevado a cabo dentro del contexto de la liberalización comercial, en conjunto con los programas de ajuste destinados

a implantar el nuevo modelo neoliberal en la región. La formación de los grupos de integración, incluyendo el G-3, puede entenderse en parte como la reacción latinoamericana a la influencia neoliberal en la región. Por ejemplo, la participación de México en el G-3 se debe parcialmente a la necesidad de reducir su dependencia de los mercados de los Estados Unidos. En los casos de Venezuela y Colombia, sus intereses apuntan hacia la posibilidad de ubicarse ventajosamente dentro del contexto del TLCAN y entrar en los mercados estadounidenses. Además, en términos generales, el G-3 ha sido concebido como un grupo económico, sin mayor atención a la importancia del aspecto social o político. Este énfasis en la valoración de lo económico por encima de lo político (la democracia) y lo social subraya el impacto del modelo neoliberal en la región. Como veremos en este trabajo, en países que se caracterizan por altos niveles de desigualdad económica y exclusión social, esto puede representar un obstáculo para la consolidación o profundización de la democracia.

### **Ausencia de democracia en el G-3**

Un estudio que se relaciona con el proceso de democratización en los países del G-3 también puede resultar interesante porque dentro del contexto latinoamericano estos tres países poseen una cierta tradición democrática. México, por ejemplo, ha mantenido un régimen democrático durante los últimos sesenta y cinco años, en los cuales cada presidente ha podido terminar su periodo presidencial y, pacíficamente, entregarle el mando a su sucesor. De igual manera, en Venezuela y Colombia, después de periodos de dictadura e inestabilidad política, en 1958 se implantaron sistemas democráticos que se han mantenido relativamente estables hasta la actualidad. Tradición electoral y estabilidad política, sin embargo, no necesariamente se traducen en democracias consolidadas ni cualitativamente profundas. En el caso de estos tres países, a pesar de esas largas tradiciones, faltan elementos significativos para ser considerados como democracias consolidadas.

Dentro del ámbito del G-3, la carencia de elementos democráticos es quizás más evidente en el caso de México, cuyo sistema político se caracteriza por un partido político omnipotente (PRI), un presidente que posee poderes políticos extraordinarios y la existencia de fuertes relaciones políticas clientelares. El poder del presidente mexicano es

extenso: nombra gobernadores, legisladores federales, directores de empresas estatales, diferentes burócratas e, incluso, algunos oficiales de alto rango militar. Este poder, combinado con el hecho de que el presidente es el líder del PRI y, por tanto, nombra al presidente nacional del partido y a la totalidad de los miembros de su Comité Ejecutivo Nacional (CEN), ha conducido a una ostensible fusión entre el PRI y el Estado mexicano. Como explican Craig y Cornelius (1995: 253-255), esta estrecha relación ha socavado el papel del partido político o de cualquier organización política como intermediario ante la sociedad y, en consecuencia, ha dificultado la expresión de los intereses sociales.

Además de esto, el partido oficial se diseñó como una máquina clientelista con la finalidad de distribuir recursos y beneficios a grupos leales, prestando atención especial a capturar el apoyo de los poderes locales y a la movilización de votantes en las elecciones para legitimar el régimen y sus políticas (Craig y Cornelius 1995: 257). La existencia de redes clientelistas en México proviene del sistema político colonial dominado por una clase urbana española, en el cual existía una relación desigual entre la clase dominante peninsular y los varios grupos indígenas subordinados. Las reglas y normas que regían el sistema se manifestaban de manera desigual: el sistema político colonial no se fundaba en un sentido compartido de un orden político común, sino en relaciones de dominación y subordinación. En la actualidad el sistema mexicano continúa con estas características, lo cual tiene consecuencias graves en el orden legal del sistema: para que el sistema político pueda continuar funcionando de esta manera desigual y para que haya capacidad efectiva de gobernabilidad, es necesario que el orden legal sea violado constantemente (Heredia 1994: 268).

En líneas generales, esto se traduce en un sistema en el cual la agregación de intereses se da de manera vertical y no horizontal. Lo importante aquí es que la capacidad de los grupos sociales para aplicar presión sobre el gobierno depende más de relaciones especiales o personales con miembros del Estado que de la capacidad de estos grupos para formular y articular intereses colectivos. Basándose en esta interpretación, Heredia (1994: 151-184) caracteriza el sistema político mexicano como "fragmentado", lo que implica una relación poco democrática entre el Estado y la sociedad. También debe destacarse que este país ha experimentado un grado relativo de estabilidad política a lo largo de su historia, lo que de cierta manera ha favorecido la institucionalización de esas relaciones clientelistas

entre el Estado y la sociedad. Esto no quiere decir que las relaciones no hayan cambiado a lo largo del tiempo, sino que todavía se basan en la agregación vertical (no horizontal) de intereses.<sup>2</sup>

En el caso venezolano, los analistas suelen caracterizar el sistema político como "una democracia de pactos", lo que implica una fuerte tendencia, por parte de los actores políticos, a hacer pactos en nombre de la preservación democrática. Esta tendencia puede encontrar sus orígenes en el primer experimento democrático, el *trienio* (1945-1948), que fracasó en gran parte por la incapacidad de los líderes políticos de sacrificar sus intereses particulares por la estabilidad democrática. En 1958, los líderes de los principales partidos políticos (AD, COPEI y URD)<sup>3</sup> firmaron el Pacto de Punto Fijo, un acuerdo acerca de un programa mínimo de gobierno cuya principal característica era el énfasis en la necesidad de asegurar una exitosa transformación hacia la democracia representativa. De hecho, con el fin de mantener la paz social y a pesar de su considerable colaboración con los otros partidos, decidieron excluir a la izquierda<sup>4</sup> de las discusiones y, al mismo tiempo, eliminar algunos elementos importantes de la reforma social. El resultado fue una "transición conservadora" a la democracia dentro de una estructura corporativista donde los grupos civiles (como organizaciones sindicales y campesinos) fueron incorporados al Estado casi exclusivamente a través del patrocinio de los partidos políticos (Schuyler 1996: 19).

El dominio de los partidos políticos contribuyó a la exclusión de las mayorías del sistema político y a la debilidad (o inexistencia, según algunos) de la sociedad civil. Esa dominación partidaria comenzó antes de 1958, cuando, según Edgardo Lander (1995: 17-18), la sociedad civil era débil y no existían actores sociales capaces de enfrentarse con la dictadura. Dentro de este contexto, los partidos no sólo asumieron la lucha contra el dictador sino también el proyecto de modernizar el país. Debido principalmente a la preocupación de asegurar una transición pacífica a la democracia, el proyecto modernizador y el mismo concepto de democracia quedaron restringidos a lo que Lander

---

<sup>2</sup> Para una discusión interesante sobre la difícil transición del clientelismo a la ciudadanía en México véase Fox 1994: 151-184.

<sup>3</sup> Acción Democrática, Comité de Organización Política Electoral Independiente, Unión Republicana Democrática, respectivamente.

<sup>4</sup> La decisión de excluir a la izquierda provino de la preocupación sobre la alienación de grupos económicos poderosos que pudieran haber bloqueado la transición democrática, pero también se relacionó con la ideología anticomunista del gobierno de Estados Unidos y de los inversionistas extranjeros. Esta decisión,

llama una *democracia de participación restringida*, en la cual los partidos surgieron como los actores políticos principales, ocupando un espacio privilegiado entre el Estado y la sociedad.

Una característica que también ha contribuido al carácter antidemocrático de la democracia venezolana es la naturaleza de la estructura interna de los partidos. Según Schuyler (1996: 19), los partidos venezolanos representan organizaciones jerárquicas y antidemocráticas, cuyos orígenes se encuentran en el estilo del centralismo democrático de los años treinta y cuarenta. Como resultado, los partidos tienen estructuras altamente centralizadas que, en gran parte, no permiten libertad de pensamiento ni, aparte del voto, participación a nivel de las bases. El personal de los partidos, en líneas generales, consiste en políticos profesionales separados de la sociedad civil y dedicados exclusivamente a los intereses partidarios, al clientelismo y a las elecciones. La falta de partidos orientados hacia la agregación de intereses y la canalización de las demandas sociales, junto con estas características internas de su organización, ha resultado en la exclusión de los sectores mayoritarios y de una gran parte de la clase media del sistema político venezolano.

A pesar de tener la más antigua democracia en América Latina, Colombia también se caracteriza por su naturaleza antidemocrática. Tal vez lo que más destaca históricamente ha sido la dominación de sus élites políticas y económicas sobre casi todo los aspectos del sistema político. Similar al caso de Venezuela, la democracia moderna colombiana surgió como resultado de un pacto político que enfatizaba la paz social y el desarrollo económico por encima de la implantación de reformas sociales profundas. En 1958, después de más de una década de violencia y fragilidad política, las élites políticas derrocaron al dictador Gustavo Rojas Pinilla y devolvieron el poder a los partidos tradicionales (Conservador y Liberal). La paz política se mantuvo a través de un pacto político, el *Frente Nacional*, en el cual los dos partidos acordaron compartir el poder durante un período de dieciséis años (1958-1974) y alternar el oficio de la presidencia durante ese período (Juárez 1993: 70).

En términos generales el *Frente Nacional* fue apoyado por todos los elementos de la clase dominante, incluidos industriales, banqueros y comerciantes. Se trató de un acuerdo orientado hacia el desarrollo capitalista dentro de un ambiente de estabilidad política. Mientras el acuerdo contó con el apoyo de los grupos económicos dominantes,

---

como explica Schuyler, subrayó la tendencia venezolana a limitar los esfuerzos por atender el problema de la

quienes disfrutaron de un acceso privilegiado al sistema político, las clases subordinadas (campesinos y pobres urbanos) fueron excluidas del sistema. El *Frente Nacional* funcionó a través de una coalición bipartidista restrictiva, la cual constituyó una negación de los principios democráticos (Juárez 1993: 70). Como explica Palacios (1996: 16), mientras se fomentaba la política de compromiso entre dos partidos similares, nunca se llegó a desarrollar una cultura política democrática. Más aún, como en el caso de Venezuela, se relegaron a segundo plano aquellas iniciativas sociales consideradas "conflictivas" y se desarrolló una visión intolerante frente a los demás grupos.

Los mecanismos establecidos por el *Frente Nacional* dieron como resultado un fuerte sesgo institucional en contra de las reformas progresivas. Mediante la eliminación de la competencia partidista el sistema electoral incentivó el faccionalismo intrapartidario y, al mismo tiempo, aseguró que los conflictos legislativos no se centraran en políticas relacionadas con cuestiones de cambio económico y social. Así, los esfuerzos se orientaban más hacia maniobras destinadas a mantener la fuerza de las distintas facciones partidarias. A través de un consenso implícito, que eliminó cualquier sentido de oposición o de pluralismo, el sistema político fue despoliticado. Una de las consecuencias de este sistema democrático fue el establecimiento de un ambiente político estable, idóneo para las élites políticas, quienes podían concentrarse sin interferencias en el desarrollo del sistema capitalista (Juárez 1993: 70).

Igual que en otros países latinoamericanos, los partidos políticos colombianos tradicionales no han podido adaptarse a su realidad social. Como en el caso del PRI en México, en lugar de establecerse como organizaciones ideológicamente coherentes, los partidos en Colombia han evolucionado como estructuras sin ideología, basadas en relaciones clientelistas que vinculan líderes locales y regionales a un grupo pequeño de la élite política nacional (Conaghan 1996: 41). La naturaleza oligárquica de las relaciones clientelares ha afectado profundamente el sistema democrático. Mediante el control de los medios de comunicación y a través de relaciones estrechas con los partidos políticos tradicionales, los grandes grupos económicos han llegado a tener una influencia fuerte sobre el sistema político. Esta influencia contrasta fuertemente con la de la sociedad civil, la que ha sido históricamente débil en Colombia.

---

desigualdad. Véase Schuyler 1996: 19.

La mentalidad de las políticas gubernamentales, que siempre ha favorecido a los grupos económicos poderosos, obstaculizó el desarrollo de una sociedad civil fuerte, capaz de frenar la violencia y de crear una cultura de participación. De esta manera, se han legitimado relaciones clientelares "oligárquicas" y, en consecuencia, se ha tendido a privatizar el Estado en Colombia (Cardenas y Delgado 1996: 58). Esto condujo a lo que Palacios (1996: 16) llama un bloqueo de la participación popular, donde el "interés público" se redujo a cuestiones referentes a la eficiencia de la política económica y la legitimidad política quedó reducida al clientelismo y al ritual electoral, caracterizado por altos niveles de abstención.

### **Proyecto Político de Profundización de la democracia**

Nuestro deseo de comprender la complejidad del fenómeno democrático cobra importancia considerando que ya existen en los tres países ostensibles manifestaciones de intentos por hacer cambios profundos en sus sistemas políticos. El ejemplo más concreto se encuentra en el caso colombiano, donde en 1991 se redactó una nueva Constitución que implica un cambio fundamental en los procedimientos y reglas de juego de la democracia establecida por el *Frente Nacional*. Según Gaitán Pavia (1996: 296), mediante la nueva Constitución, se pretende realizar una transformación "de una democracia restringida y pactada, a través de un acuerdo consociativo, en una democracia que se funda en un pacto político más incluyente, plural y participativo". En términos concretos, la nueva constitución impulsó cambios en el sistema judicial, amplió la participación política, hizo posible la elección directa de 34 gobernadores de estados y proporcionó escaños parlamentarios a grupos previamente excluidos del sistema (Juárez 1993: 85).

Venezuela parece estar pasando por un proceso similar al colombiano. Resulta significativo que el presidente actual, Hugo Chávez, haya ganado las elecciones de 1998 mediante una fuerte campaña contra los partidos tradicionales (COPEI y Acción Democrática) y, en términos generales, en contra del sistema democrático pactado en Punto Fijo en 1958. Vale la pena mencionar que la propuesta de Chávez puso énfasis en la necesidad de redactar nuevamente una constitución por considerar que la de 1961 es fuertemente sesgado hacia los intereses partidarios. El debate político actual en Venezuela —tal vez el más fervoroso desde 1958— se ha centrado en este proceso constituyente,

señalando el deseo popular de profundizar la democracia venezolana. De hecho, en febrero de 1999, mediante un referendo nacional, se aprobó fácilmente<sup>5</sup> una convocatoria para una asamblea nacional constituyente destinado a "transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una democracia social y participativa" (El *Nacional* 26 de abril de 1999: D-1).

En México, si bien el proceso no ha sido tan manifiesto como en Colombia y Venezuela, también existen señales de una aspiración popular por la construcción de una democracia más representativa y participativa. En los años ochenta hubo una cierta apertura política, manifestada en algunos logros electorales del partido PAN, sobre todo en los estados de Baja California, Chihuahua y Guanajuato, que dieron esperanza de un futuro más democrático en este país. Y, en los años noventa, a pesar del éxito electoral del PRI en las elecciones presidenciales de 1994, se observan claras manifestaciones de oposición política. El movimiento *Zapatista* en Chiapas y la elección de Cuauhtémoc Cárdenas del PDR como gobernador de la ciudad de México, por ejemplo, evidencian esta aspiración democrática. Marcos, el líder del movimiento Zapatista, afirma este sentimiento, "Nosotros pensamos que el EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional) y el cardenismo son síntomas dentro del movimiento social en México (...) en realidad son dos formas de nombrar una misma cosa que es esa inquietud de la sociedad civil mexicana por jugar un papel más protagónico en la toma de decisiones políticas y económicas." (Zermefio 1998: 71).

### **Objetivos y organización del estudio**

Nuestro estudio tiene tres objetivos principales. En primer lugar, se pretende revelar el impacto del modelo neoliberal sobre lo que llamamos "lo social" en los tres países. Para los fines de este trabajo, reduciremos lo social a tres indicadores básicos: pobreza, desigualdad y mercado de trabajo. Recurrimos a esos tres indicadores porque, por una parte, sirven para demostrar la problemática de la desigualdad económica y la exclusión social en América Latina y, por otra, están disponibles en todos los países. En segundo lugar, veremos la influencia del mismo modelo sobre la política social y sus resultados

---

<sup>5</sup> Con respecto a la pregunta, "¿Convoca usted una asamblea nacional constituyente con el propósito de transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una democracia social y participativa?", aproximadamente un 92% de los votantes respondieron sí.

tanto políticos como sociales. Se considera la política social un elemento fundamental para nuestro análisis porque su conceptualización se relaciona directamente con el papel del Estado en lo social. Además, ella nos permite ver con claridad el impacto del modelo neoliberal, dado que normalmente se trata de una política diseñada dentro del contexto de la política económica neoliberal. En tercer lugar, analizaremos la relación entre los resultados sociales y la profundización de la democracia en los casos de estudio. Aquí nuestro propósito es presentar ejemplos particulares en cada caso que demuestran por qué el modelo neoliberal representa un obstáculo para la profundización de la democracia.

El estudio se divide en siete capítulos:

En el primer capítulo se presentará el contexto histórico del modelo neoliberal, cómo surgió en América Latina, y qué entendemos por neoliberalismo en la actualidad.

En el segundo se discutirán los conceptos teóricos más importantes que se utilizaron en el trabajo. Veremos así algunos problemas relacionados con el deterioro del concepto de democracia en América Latina y el peligro de subestimar el papel de la democracia en el mejoramiento de las condiciones sociales. Incluimos la influencia del modelo neoliberal, descrito como ideología política y social, en el proceso de democratización mediante su impacto sobre lo social (desigualdad económica y exclusión social).

En los capítulos tres, cuatro y cinco presentaremos los casos de estudio: México, Venezuela y Colombia, respectivamente. Comenzaremos con el caso mexicano porque el ajuste neoliberal surgió primero en este país. México representa además un caso típico dentro del contexto de países latinoamericanos y, por tanto, nos puede dar una idea de los efectos generales del modelo neoliberal en América Latina. Tal vez debido a su vinculación geopolítica a los Estados Unidos, los organismos internacionales han prestado mucha atención al caso mexicano, convirtiéndolo en modelo para el resto de América Latina. A continuación veremos el caso de Venezuela, que tiene algunos elementos atípicos pues tardó en aplicar un ajuste ortodoxo por la presencia de la renta petrolera. Finalmente, analizaremos el caso de Colombia, el cual es un caso atípico, debido a la ausencia en este país de una crisis económica con las mismas características de los otros dos; sería más acertado referirse al cambio hacia el neoliberalismo como una transición económica que como un ajuste económico.

En el capítulo seis comparemos los distintos casos para ver, primero, las similitudes del impacto del modelo neoliberal sobre las condiciones sociales y, segundo, algunos de los rasgos específicos de cada país. También, compararemos las consecuencias del modelo neoliberal con respecto a la profundización de la democracia en cada país.

En el último capítulo se pretende a llegar a algunas conclusiones con respecto al impacto del neoliberalismo sobre la posibilidad de profundizar la democracia en cada país, en el Grupo de los Tres y en América Latina en general. Además, se pretende explicar el problema principal del modelo neoliberal en relación con su aplicación e influencia en América Latina.

## CAPÍTULO 1: CONTEXTO HISTÓRICO DEL NEOLIBERALISMO

Antes de entrar en el marco teórico y en los estudios de caso vale la pena explicar qué se entiende por neoliberalismo y cómo surgió en la actualidad. Para muchos el pensamiento neoliberal se vincula estrechamente al liberalismo económico y político del siglo XVIII, manifestado en las obras de Adam Smith (1723-1790), David Ricardo (1772-1823) Jean-Baptiste Say (1776-1832), David Hume (1711-1776) y Emmanuel Kant (1711-1776), quienes podrían ser considerados como importantes precursores de lo que entendemos por neoliberalismo de hoy. A pesar de su influencia, sin embargo, es importante distinguir entre el liberalismo del siglo XVIII y el pensamiento neoliberal de este siglo, el cual surge por condiciones históricas propias. Así, en primer lugar, con la intención de entender mejor qué es el pensamiento neoliberal, veremos cómo éste emergió en América Latina. En segundo lugar, analizaremos el cambio ideológico que experimentaron las organizaciones financieras internacionales, el cual condujo a la implantación de políticas neoliberales a partir de los años ochenta. Veremos, en tercer lugar, el impacto de la crisis de la deuda en la llegada del neoliberalismo a América Latina. Finalmente, resumiremos lo que se entiende por el ajuste neoliberal, como resultado de las políticas provenientes del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

### **I. El surgimiento del modelo neoliberal**

En términos generales, el neoliberalismo surge como desafío a la teoría del Bienestar Social<sup>1</sup>, caracterizada por la intervención del Estado en la actividad económica, la intensificación de los sistemas de seguridad social y la aplicación de programas sociales (Toussaint 1998: 161-167). Uno de los fundadores de esa teoría fue John Maynard Keynes (1883-1946), cuyo trabajo sobre el papel de los poderes públicos en asuntos como empleo y tasa de interés condujo a un consenso general con respecto a la necesidad de un Estado activo en la economía. Para Keynes, el gobierno podría suplir la insuficiencia de la demanda incentivando el crecimiento económico y el empleo. Las políticas de Keynes

---

<sup>1</sup> Este término se impuso después de la Segunda Guerra Mundial en Inglaterra cuando en 1944 Sir William Beveridge escribió un informe al gobierno conservador, en el cual retomaba las ideas del economista John Maynard Keynes para luchar contra la pobreza, el desempleo y otros aspectos sociales. Para Toussaint el *Welfare State* se aplicó a un conjunto de medidas económicas (nacionalizaciones, planificación indicativa) y

constituyeron la base de la filosofía económica en los Estados Unidos a partir de 1932 (New Deal), en Inglaterra durante la Segunda Guerra Mundial y en los países europeos como Francia, Alemania, Holanda, Bélgica y en los países escandinavos a partir de los mismos años (Toussaint 1998: 161-167).

En América Latina las políticas keynesianas se manifestaron mediante el pensamiento económico de Raúl Prebisch, nombrado a principios de los años cincuenta Secretario General de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). El enfoque de la CEPAL, organización de las Naciones Unidas, se centraba en una crítica de las teorías clásicas (liberales) del comercio internacional: el sistema capitalista internacional había conducido a una situación de dependencia, donde los países en desarrollo de la periferia se vieron obligados a vender productos primarios a los países desarrollados del centro, quienes vendían sus productos manufacturados a la periferia. Así, debido sobre todo a la influencia de la tecnología, los países del centro disfrutaban de una ventaja frente a los países periféricos con respecto a los términos de intercambio. Para la CEPAL, la solución se encontraba en el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), en virtud del cual, mediante la protección de la industria nacional y un papel activo del Estado en la economía, los países latinoamericanos llevarían a cabo un proceso de industrialización. Estas políticas de la CEPAL, como veremos más adelante, representarían un desafío directo al pensamiento neoliberal (Rosenvaig 1997: 58).

El dominio y el consenso general de la teoría de Bienestar Social produjo una fuerte reacción en algunos sectores conservadores económicos de distintas partes del mundo. Uno de los críticos más notables fue Friedrich von Hayek (1899-1992), quien representaría uno de los rivales más fervientes de Keynes.<sup>2</sup> A partir de 1945, esta crítica se convirtió en un auténtico movimiento político y, bajo el liderazgo de Hayek, comenzaron a aparecer organizaciones constituidas por defensores ideológicos del liberalismo económico que se oponían al intervencionismo estatal y a la creciente popularidad del socialismo. Toussaint cita tres ejemplos de importantes instituciones que se organizaron en función de esta resistencia (el llamado *neo-liberalismo*): el Instituto Universitario de Altos Estudios de

---

a un conjunto de reformas sociales. Existe además diferencia entre el concepto británico y europeo del *Welfare State* y el norteamericano, que hace referencia sólo a la asistencia social. Véase Toussaint 1998: 277.

<sup>2</sup> La polémica entre Keynes y Hayek se hizo pública en 1932 en el periódico *Times* de Londres, en el cual el segundo criticó fuertemente la política de intervención pública. Véase Toussaint 1998: 168-169.

Ginebra, la Escuela de Economía de Londres y la Universidad de Chicago. Hayek no sólo enseñaba en la Escuela de Economía de Londres y más tarde en la Universidad de Chicago, sino también ayudó a fundar en 1947 la Sociedad de Mont-Pélerin, la cual fue "una especie de francmasonería neoliberal, bien organizada y consagrada a la divulgación de las tesis neoliberales, con reuniones internacionales regulares." (Anderson en Toussaint 1998: 169-170).

Este movimiento llegó a América Latina a través de la Escuela de Chicago, cuyos orígenes se deben en gran parte al trabajo de Milton Friedman, considerado como otro fundador importante del pensamiento neoliberal. El pensamiento de Friedman contribuyó sobre todo a la teoría del monetarismo, la cual, manifestada en su libro *Capitalism and Freedom* (1962), sostenía que una variación en la masa monetaria conduciría a una variación de los precios (inflación), de la producción y de los ingresos. Por lo tanto, la mejor manera de enfrentar la inflación o cualquier otro problema económico sería mediante el control de la masa monetaria. Su teoría se oponía a las políticas de Keynes, las cuales pretendieron aumentar o bajar la demanda mediante políticas de ingresos (controles de precios o de sueldos) (Hall 1993: 599). Mientras que para la mayoría de sus seguidores la teoría monetaria implicaba un papel mínimo del Estado en la economía, para Friedman se trataba de una ley económica, algo incluso asimilable a las leyes de las ciencias naturales. El monetarismo llegó a representar la justificación teórica-económica del modelo neoliberal y un desafío directo a las políticas de Keynes (Toussaint 1998: 170).

La Escuela de Chicago tenía una clara misión política y, según Rosenvaig (1997: 58), se convertiría en la "vanguardia" del proceso contemporáneo de intervención económica en el pensamiento político. La emergencia de las escuelas "desarrollistas" en los años cincuenta constituyó un desafío ideológico al pensamiento de Friedman. De particular interés fueron las teorías de la CEPAL en América Latina, las cuales, como dijimos, se basaban en políticas keynesianas y representaban el sostén fundamental de la política económica de la mayoría de los países latinoamericanos a partir de los años cincuenta. Debido al tono de denuncia social de mucha de la literatura producida por la CEPAL, la Escuela de Chicago relacionó su programa económico con actos de subversión izquierdista en América Latina, quizás incluso con la revolución en Cuba. De esta manera, inició su ataque al modelo ISI y al proteccionismo económico en América Latina.

Este ataque se hizo más directo a través de ciertos convenios entre la Universidad de Chicago y algunas universidades de América Latina, incluyendo la Universidad de Tucumán en Argentina y la Universidad Católica de Chile. Cabe mencionar que la Universidad de Chicago recibió apoyo económico directo del gobierno de los Estados Unidos precisamente por su compromiso con la "conversión" de economistas del Tercer Mundo. El proyecto, diseñado específicamente para América Latina, se basaba en los siguientes principios: la desvinculación del Estado de la actividad económica, la desarticulación, atomización y dominación de los sectores sociales que se opusieran a la privatización y el establecimiento de gobiernos autoritarios para lograr estas metas y proporcionar el contexto apropiado para una democracia de mercado (Rosenzvaig 1997: 59-60). En líneas generales, ese proyecto de la Universidad de Chicago se convertiría en transmisor del modelo neoliberal a América Latina en los años ochenta.

Fue precisamente este modelo el que se implantó en Chile en 1973 con el golpe militar de Augusto Pinochet. Desde nuestra perspectiva, lo importante del caso chileno es que éste fue en gran parte un experimento ideológico. A través de un Estado militarizado, se pretendió imponer una filosofía individualista del "hombre nuevo" que maximizara sus oportunidades en un mercado libre y competitivo. Así, según un criterio de eficiencia económica, se transformaría la sociedad. Sólo tres años más tarde en 1976, el mismo plan se implementó en Argentina bajo la dictadura de Jorge Videla y su Ministro de Economía, José A. Martínez de Hoz, considerado uno de los más brillantes de los *Chicago Boys*. Resulta interesante que el gobierno de los Estados Unidos haya apoyado el golpe sólo con la condición de que Martínez de Hoz fuera nombrado como ministro. Como manifiesta Rozenzvaig (1997: 60), igual que en Chile, en Argentina se pretendía utilizar la represión política como herramienta para imponer un plan económico e ideológico basado en los principios de la Escuela de Chicago.

## **II. El cambio ideológico y la comunidad financiera internacional**

El cambio hacia el neoliberalismo como tendencia en la región no se manifestó con fuerza sino hasta después de 1982 y de la crisis de la deuda externa. En gran parte debido a la crisis, la mayoría de los países latinoamericanos se vieron obligados a aceptar las políticas neoliberales impuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco

Mundial a fin de poder acceder a recursos para cumplir con sus obligaciones financieras en el exterior. Los críticos del neoliberalismo frecuentemente apuntan a los organismos internacionales como los responsables de imponer este modelo en la totalidad de la región (Green 1995: 23). No obstante, si bien es cierto que el FMI y el Banco Mundial desempeñaron papeles importantes en la aplicación de políticas neoliberales durante los años ochenta, su adhesión al neoliberalismo se debe también al cambio ideológico de finales de los años setenta.

El movimiento neoliberal, que se había iniciado a principios de los años cuarenta como respuesta a la política económica de Keynes, fue aceptado con fervor ideológico a partir de los años cincuenta y sesenta, cuando los neoliberales comenzaron a relacionar las políticas de la CEPAL y la fuerte intervención estatal con los movimientos marxistas en todo el mundo. Para el gobierno de los Estados Unidos, por tanto, la política neoliberal empezó a cobrar importancia como arma ideológica contra el marxismo. El interés en el desarrollo de economistas neoliberales en América Latina, como vimos, fue parte de esta estrategia política de la Guerra Fría. De acuerdo con Hutton, por ejemplo:

*El propósito de la última generación de pensadores del mercado libre, sobre todo Hayek y sus seguidores, fue menos construir una visión clara de lo que realmente pasa en una economía de mercado, que hacer un modelo que podría competir con el Marxismo. El propósito fue ideológico y requirió distintas contorsiones para producir el resultado deseado. Como fuente de inspiración en la batalla de ideas que el Occidente necesitaba ganar, funcionó... (citado en Green 1995: 29).*

El movimiento ideológico del neoliberalismo recibió un fuerte impulso a principios de los años setenta cuando aparecieron las primeras señales de agotamiento de las políticas de intervención estatal o políticas keynesianas. Las altas tasas de crecimiento llegaron a su fin con la suspensión de la convertibilidad del dólar en 1970 y el primer boom de los precios internacionales de petróleo en 1973. Durante los siguientes veinte años las tasas de crecimiento en los países desarrollados sólo alcanzaría la mitad de lo que había alcanzado en los veinte años anteriores. Según Bresser Pereira (1993: 1338), esta desaceleración del crecimiento económico provocó una crítica de las políticas keynesianas, lo que se tradujo en mayor apoyo y popularidad para las ideas del pensamiento neoliberal en los países

industrializados. De hecho, fue en este momento cuando el neoliberalismo se hizo particularmente exitoso en los Estados Unidos y Gran Bretaña, dos países que buscaban explicaciones por la pérdida de su hegemonía económica en los últimos años.<sup>3</sup>

Como explica Bresser Pereira, se atribuyó la crisis en esos países al crecimiento excesivo del Estado. Se rescataron los beneficios del mercado libre y se olvidaron las fallas del mismo que, en gran parte, habían provocado la depresión de los años treinta. El libre mercado se vio como la solución mágica a todos los problemas y se inició una guerra contra el *big government* o gobierno excesivo. Las políticas de privatización, desregulación y liberalización del comercio se convirtieron en la agenda del gobierno. También se incluyeron, aunque de manera irregular, la reducción de impuestos y el desmantelamiento del Estado de Bienestar como parte de esa agenda (Bresser Pereira 1993: 1338). Las elecciones de los gobiernos conservadores de Margaret Thatcher, en 1979, en Gran Bretaña y de Ronald Reagan<sup>4</sup>, en 1980, en los Estados Unidos representan manifestaciones del éxito del movimiento neoliberal en los países desarrollados durante los años ochenta.

Es importante destacar que la tendencia neoliberal, como corriente económica dominante, quizás llegó a su nivel culminante en los primeros años de los ochenta, justamente cuando se observa la condicionalidad de los organismos internacionales en la política de América Latina. El bien conocido sesgo neoliberal del FMI y el Banco Mundial es el resultado de este cambio ideológico que ocurrió en los países desarrollados, sobre todo en Estados Unidos, a principios de los ochenta. El debilitamiento de las economías del bloque soviético y más tarde su caída también contribuyó a la consolidación del neoliberalismo como corriente económica dominante en el mundo. De esta manera, el Banco Mundial y el FMI asumieron el papel de promotores intelectuales del mercado libre. El dominio de las políticas económicas por el FMI y el Banco Mundial ha sido incontestable: en los años noventa más de ochenta países en desarrollo y casi la totalidad de América Latina habían aceptado los programas de ajuste de esas dos organizaciones internacionales (Weeks 1995: 114-115).

---

<sup>3</sup> Gran Bretaña después de la Primera Guerra Mundial y los Estados Unidos entre los años 1970 y 1980.

<sup>4</sup> Algunos prefieren el uso del término neoconservador en lugar de neoliberal precisamente porque es considerado un movimiento conservador. De hecho, en los Estados Unidos y en Gran Bretaña tanto Reagan como Thatcher son considerados parte del movimiento conservador de sus respectivos países.

Cabe mencionar que el gobierno estadounidense y los otros países industrializados disfrutaban de una posición de dominación sobre estas organizaciones.<sup>5</sup> Por ejemplo, en 1995, este país poseía un 17,81% del voto, suficiente para garantizarle el derecho de veto sobre un cambio de política. Además, el gobierno de los Estados Unidos ganó una disputa "simbólica" sobre la ubicación de las instituciones, las cuales se ubicaron en Washington, en lugar de Nueva York con la oficina central de las Naciones Unidas y la presencia de la comunidad internacional. Para Green, el interés estadounidense en ubicar estas organizaciones en Washington subrayó la importancia política que el gobierno estadounidense dio al papel de las organizaciones financieras para construir un orden económico bajo términos estadounidenses (Green 1995: 34-35).

### **III. La crisis de la deuda: imposición de una ideología política y económica**

Debido a la importancia de la crisis de la deuda para la aplicación del modelo neoliberal en América Latina, vale la pena hacer algunos comentarios al respecto. Como se mencionó, la crisis de 1982 marcó el inicio de la imposición del neoliberalismo como tendencia general en América Latina. En este trabajo hemos argumentado que esta imposición se debe en gran parte al cambio ideológico que estaba ocurriendo en los países industrializados a principios de los años ochenta. Como consecuencia, la intromisión del FMI y el Banco Mundial durante el proceso de negociación de la deuda externa se relacionaba más con su deseo de cambiar la orientación económica de América Latina que de resolver el problema de la deuda externa. Antes de discutir la estrategia política de la comunidad financiera internacional, veamos cómo surgió la crisis de la deuda en América Latina.

Recordemos que el crecimiento de la deuda externa en los países latinoamericanos se debe principalmente a cambios en la estructura internacional de la economía mundial y, particularmente, en los mercados financieros internacionales. Para los años sesenta las economías latinoamericanas estaban creciendo y la presencia de compañías multinacionales agregaba un elemento de confianza a los bancos internacionales. Así, un primer factor que contribuyó a la deuda externa fue el crecimiento del mercado del eurodólar, que aumentó en 45 mil millones de dólares entre 1964 y 1970 (Bulmer-Thomas

<sup>5</sup> Por ejemplo, en 1997, los diez países más ricos controlaban el 52% de los votos, mientras 45 países

1994: 360). De hecho, para finales de los años sesenta América Latina había recibido más de 300 millones de dólares por año en préstamos bancarios. El auge de los préstamos, sin embargo, no se hizo evidente hasta los años setenta como consecuencia en parte de los aumentos en el precio del petróleo en 1973-1974 y 1978-1979. Esto se tradujo en una situación en la cual los países exportadores de petróleo depositaban grandes cantidades de divisas en bancos internacionales, lo que bajó de manera significativa las tasas de interés y obligó a los bancos a ofrecer préstamos bajo términos suaves (Frieden 1991: 62).

Además, a finales de los años setenta hubo cambios en las normas de los préstamos internacionales que condujeron a la entrada de bancos pequeños en el mercado financiero, aumentando la competencia entre los bancos para conseguir clientes. Mediante el uso de *syndicated loans* (préstamos sindicados) y tasas de interés flexibles, los países latinoamericanos, antes considerados demasiado riesgosos, se convirtieron en prospectos generadores de altas ganancias para los bancos internacionales (Bulmer-Thomas 1994: 360). Como resultado de una combinación de estas tendencias, en los años setenta los países latinoamericanos se encontraban en situaciones ideales para pedir préstamos: las tasas de interés, fijadas por el LIBOR (*London Interbank Offer Rate*), estaban casi a la par de la inflación (entre 1975-1977, 6% y en 1978, 9%) (Frieden 1991: 65). Por otro lado, en ese momento era sumamente fácil conseguir financiamiento: los acreedores raramente pedían información en cuanto a la finalidad de los préstamos y casi nunca imponían condiciones al respecto. Por cierto, más del 60 por ciento de los préstamos de los bancos estadounidenses fueron destinados a “fines generales”, “fines no conocidos” o “para refinanciar” (Bulmer-Thomas 1994: 361).

Según Weeks, durante los años setenta hubo un consenso "absoluto" dentro de la comunidad financiera internacional con respecto a la seguridad de la situación financiera en el mundo. La situación resultó incluso ventajosa para los países industrializados. Sin la deuda externa, por ejemplo, el exceso de dinero de los países exportadores no habría sido reciclado en el sistema económico internacional. Además, para estos países, en particular para los Estados Unidos, la entrada constante de fondos proveniente de América Latina dio lugar a la acumulación de liquidez en sus sistemas bancarios, convirtiéndolos en acreedores en este proceso de reciclaje. La deuda sirvió también para financiar el déficit en

---

africanos no poseían en conjunto más del 4% de los votos. Véase Toussaint 1998: 113.

la balanza de pagos de los Estados Unidos, ya que los países latinoamericanos utilizaban los préstamos para financiar sus importaciones de este país (Weeks 1995: 110-114).

Esta situación de acceso fácil al crédito internacional cambió drásticamente en 1979 cuando la Reserva Federal de los Estados Unidos comenzó a aplicar políticas monetarias restrictivas para enfrentar la creciente inflación en este país. Esta política provocó un aumento histórico en las tasas de interés estadounidenses, llegando a 20% en 1979. El LIBOR, en repuesta a los acontecimientos en los Estados Unidos, llegó a 17% en 1981 y a 14%, en 1982. Como sostiene Frieden (1991: 64), las tasas de interés eran altas en términos nominales, pero comparadas con la inflación de los Estados Unidos, en términos reales, resultaron ser "astronómicas".

Las nuevas tasas de interés, combinadas con una caída en los precios internacionales de los productos primarios, condujeron a un empeoramiento significativo en los términos de intercambio y a una fuerte recesión económica en América Latina. Repentinamente, el aumento en los pagos de la deuda y una reducción en la demanda proveniente de los países industrializados se tradujo en una creciente necesidad de financiamiento externo. Como resultado, para 1981 y 1982 la deuda externa de América Latina aumentó a niveles sin precedentes. Se estimaba, por ejemplo, que durante la segunda mitad de 1981 América Latina recibió de los bancos internacionales hasta 4 mil millones de dólares por mes. Finalmente ello produjo una situación en la cual el pago del servicio de la deuda se hizo insostenible, y, en 1982, el gobierno mexicano declaró una moratoria voluntaria, con lo cual los flujos de capital hacia América Latina cesaron de manera completa (Frieden 1991: 64).

Es en este momento cuando se observa la intromisión del FMI y el Banco Mundial en las políticas económicas de América Latina. Basado en el supuesto peligro de un colapso del sistema financiero internacional, la comunidad financiera, apoyada por el gobierno estadounidense, obligó a los países latinoamericanos a aceptar "paquetes de rescate" (políticas de ajuste), basados en los principios del libre mercado. El nuevo financiamiento dependía de un acuerdo previo, normalmente con el FMI, según el cual el país deudor debía implementar políticas económicas consideradas "sólidas" por la comunidad financiera internacional. Según Weeks, como representación de los cambios políticos en las principales economías de mercado (Estados Unidos y Gran Bretaña), el

ajuste en la balanza de pagos fue equiparado con liberalización comercial, desregulación del mercado, austeridad fiscal y privatización. Como consecuencia, el debate sobre el ajuste se centraba en cuestiones abstractas relacionadas con filosofía económica en lugar de la discusión sobre la situación particular de cada país. Para Weeks, "el énfasis en el debate se orientó más hacia 'juicios normativos' que hacia el comportamiento de las economías latinoamericanas" (Weeks 1995: 114).

#### **IV. Las políticas de ajuste neoliberal**

Como se mencionó, la comunidad financiera internacional utilizó la deuda externa como un mecanismo para llevar a cabo un ajuste estructural neoliberal en la región. Se implantaría el modelo neoliberal mediante la imposición de políticas de ajuste, facilitadas por la crisis de la deuda externa y justificadas por el peligro de un colapso del sistema financiero internacional. En teoría, existió una división de tareas entre el FMI y el Banco Mundial. Los préstamos del FMI se orientaron hacia la "estabilización" (medidas para reducir la inflación a corto plazo y para corregir la balanza de pagos). El Banco Mundial, en cambio, se concentró en el ajuste estructural destinado a implantar reformas basadas en la liberalización económica, una más eficiente asignación de recursos y una orientación hacia el sector exportador. Como explica Weeks (1995: 114), en realidad, puesto que los préstamos de las dos organizaciones normalmente se aplicaron juntos, fue difícil distinguir esa división de tareas. Debemos agregar que para algunos el ajuste se divide en dos etapas: la estabilización y después el cambio estructural. Sin embargo, normalmente se ejecutan las políticas de estabilización y las estructurales paralelamente. Además, en los años noventa ha sido difícil distinguir entre las políticas del FMI y las del Banco Mundial. Por lo tanto, tomamos estas políticas sólo como tendencias generales de las dos organizaciones. Examinemos en más detalle algunas de las políticas consideradas parte del ajuste neoliberal. Primero, veremos las políticas básicas del FMI, segundo, las del Banco Mundial y, finalmente, explicaremos brevemente lo que se ha denominado el Consenso de Washington, el cual resume la ideología neoliberal.

Tradicionalmente el FMI se ha concentrado en políticas de estabilización económica cuyo objetivo principal es la reducción del déficit comercial. Dentro de este contexto, un importante aspecto del programa ha sido la implantación de medidas de

austeridad fiscal y monetaria, incluyendo recortes en el gasto público, aumentos en las tasas de interés y restricciones al crédito interno (sobre todo en el sector público). El FMI también suele establecer controles o "metas preestablecidas" sobre la balanza de pagos, las cuales pueden incluir indicadores del crecimiento de la masa monetaria o de la proporción del déficit fiscal sobre el PBI. De acuerdo con la teoría macroeconómica de Jacques Polak<sup>6</sup>, arquitecto de estas políticas, una reducción en el déficit fiscal conduce automáticamente a bajar el déficit comercial, sin tener un impacto sobre la producción. Según Taylor (1997: 147), sin embargo, estas proyecciones aplicadas a la realidad suelen ser falsas. En términos generales, si bien la política del FMI logra reducir las importaciones, normalmente lo hace a costa del crecimiento económico.

Un segundo aspecto de los programas del FMI es el ajuste en la tasa de cambio, empleado principalmente para equilibrar el déficit o para controlar la inflación. El equilibrio en el déficit comercial se logra con una devaluación de la moneda local, lo cual en teoría incentiva las exportaciones (por menores costos de producción) y, a la vez, desestimula las importaciones (por mayores costos). No obstante, surgen problemas cuando la producción no responde con rapidez y los incrementos en los precios internos reducen el poder adquisitivo, afectando de manera negativa la demanda agregada. También se puede aplicar una tasa de cambio fija como mecanismo para controlar la inflación. Taylor (1997: 48) menciona el caso de Argentina, donde esta política ha conducido tanto a una reducción del poder adquisitivo de los trabajadores como a un aumento en los costos reales laborales. En resumen, si bien la meta del FMI de reducir el déficit fiscal y comercial a niveles sostenibles es algo considerado sensato, en muchos casos las políticas se aplican de manera apresurada y contradictoria, lo que se traduce en un fuerte corte en las importaciones junto con la generación de una recesión económica.

El Banco Mundial, a diferencia del FMI, experimentó un cambio de enfoque en los años ochenta. En los setenta, quizás como reflejo de la política de su época, el Banco se concentró principalmente en la necesidad de reducir de pobreza. Pero dado el cambio ideológico ocurrido en los ochenta hacia el neoliberalismo, éste, junto con el FMI, asumió la tarea de forzar a los países del Tercer Mundo hacia el nuevo modelo económico mediante "préstamos de ajuste estructural". La principal misión del Banco Mundial fue

---

<sup>6</sup> Director de Investigación del FMI en 1957, quien planteó la base de la política fiscal y monetaria del FMI,

lograr el crecimiento económico a través de un mejoramiento de la eficiencia del sistema de precios. Desde la perspectiva neoliberal, hay que evitar distorsiones en los precios para aumentar la productividad. Por ejemplo, reducir los salarios "artificialmente altos" puede incentivar a los empresarios a contratar más trabajadores quienes, como consecuencia, aumentarían los niveles de producción. Según Taylor (1997: 149), estas medidas raramente aumentan la producción y frecuentemente conducen a una reducción en la demanda efectiva y a una mayor concentración de los ingresos.

Dentro de este contexto, una primera medida del Banco Mundial es la liberalización del comercio que se inicia con un reemplazo de cuotas de importación por tarifas y es seguido por una reducción de tarifas y de subsidios exportadores. La meta final es la eliminación de las barreras arancelarias consideradas proteccionistas para consolidar una economía nacional más competitiva. El peligro principal de esta política es que puede hundir la producción industrial destinada al mercado interno y conducir a un auge de las importaciones, agravando aún más el déficit comercial. Otra medida de mayor importancia es la liberalización del sistema financiero que incluye la privatización de los bancos públicos y la desregulación del sistema bancario. Las tasas de interés, por ejemplo, deben ser determinadas en el mercado libre por los bancos comerciales. No obstante, existe una preferencia por lograr tasas de interés positivas para estimular el ahorro. Estas medidas tampoco han sido exitosas, ya que suelen desestimular a los empresarios locales, las clases medias y las populares mediante una reducción de su acceso al crédito. Además, el resultado frecuentemente es no sólo una reducción del consumo, sino también un incremento en la concentración del ingreso (Toussaint 1998: 140-141).

La privatización de las empresas públicas representa otra política central del ajuste neoliberal. Basándose en la creencia de que las empresas privadas son inherentemente más eficientes que las públicas, a finales de los ochenta el Banco comenzó a incluir programas de privatización en su concepto de ajuste. Dicha política responde a la doctrina de privatización impuesta por Margaret Thatcher en los años ochenta en Gran Bretaña. Como explica Taylor (1997: 149), no obstante la retórica acerca de la privatización, a menudo se utilizan esos recursos para equilibrar el déficit fiscal o para establecer bolsas de cambio. La reforma del sistema impositivo también figura en la política del Banco Mundial y suele

---

que no ha cambiado significativamente desde ese año.

incluir la introducción de un impuesto al valor agregado (IVA) y, a veces, la eliminación del impuesto a la renta. El IVA, un impuesto aplicado a toda la población y claramente regresivo, se considera más fácil de recaudar que el impuesto sobre la renta (Toussaint 1998: 142).

Otra política fundamental dentro del ajuste es la desregulación del mercado de trabajo. Según la teoría neoliberal, la rigidez institucional en el mercado de trabajo impide la movilidad de los trabajadores y es fuente de desempleo, por lo tanto, es necesario flexibilizar las reglamentaciones laborales. En términos generales, esta política otorga al empresario una mayor flexibilidad frente a sus trabajadores mediante la implantación de distintas prácticas como subcontratación, autoempleo y empleo temporal. Uno de los resultados de este proceso ha sido el debilitamiento de las organizaciones sindicales, que para los neoliberales representan obstáculos debido precisamente a su incidencia sobre los derechos de los trabajadores (sueldos, seguridad social, medidas de seguridad en el trabajo, etc.) (Green 1995: 46).

Vale reiterar que las políticas patrocinadas por el Banco Mundial y el FMI representan sólo manifestaciones de lo que llamamos en ese trabajo el modelo neoliberal, el cual existió antes de la crisis de la deuda y del proceso de ajuste subsiguiente. De igual manera, en los años noventa, a pesar de que la deuda externa sigue siendo un problema grave para los países latinoamericanos, desde el punto de vista de la comunidad financiera internacional, la crisis parece haber terminado. Esto, sin embargo, no ha significado un rol menos activo de las organizaciones internacionales en el diseño de la política económica de América Latina. En los años noventa la presencia de los organismos internacionales no es evidente sólo en América Latina, sino en todo el mundo.<sup>7</sup>

Durante los años noventa las políticas neoliberales se han manifestado también en el llamado "Consenso de Washington"<sup>8</sup>, dentro del cual se puede observar algunos cambios que valen la pena de mencionar. En primer lugar, las políticas de ajuste neoliberal en los

---

<sup>7</sup> Para una discusión interesante sobre el papel del FMI y el Banco Mundial en los años noventa véase Green 1999.

<sup>8</sup> El término "Consenso de Washington" surge como resultado de un artículo que publicó John Williamson en 1990 sobre lo que él concebía como la opinión general de los economistas más influyentes de Washington, la mayoría de los cuales provienen del gobierno estadounidense y organismos financieros internacionales. El "consenso" gira alrededor de diez reformas económicas consideradas esenciales para América Latina: disciplina fiscal, prioridades del gasto público, reforma del sistema impositivo, liberalización financiera, tasas

noventa se basan en una estrategia que combina la estabilización económica con el crecimiento. En segundo lugar, tal vez debido al éxito de las economías del Asia del Este<sup>9</sup>, donde el Estado jugó un papel fundamental, los neoliberales han suavizado su fuerte retórica en contra del Estado. Y, en tercer lugar, debido la evidencia indiscutible del crecimiento de la pobreza en los años ochenta, ya se incluye la política social como un ingrediente de sus programas. Según Taylor, sin embargo, lo fundamental de su teoría no ha cambiado pues se basa en 1) las políticas tradicionales de estabilización económica del FMI, 2) las ideas de la desregulación del mercado ("supply-side economics") adoptadas por el Banco Mundial y populares en el período de Reagan y 3) la predilección por privatizar empresas públicas que se originó en Inglaterra (Taylor 1997: 147). Actualmente éstos son los elementos básicos del modelo neoliberal.

Debido a la importancia de "lo social" para nuestro análisis, resulta importante discutir brevemente la política social emergente de las organizaciones mundiales durante los años noventa. Como es bien sabido, los indicadores referentes a condiciones sociales después de casi diez años de ajuste neoliberal fueron sumamente preocupantes. De acuerdo con Vilas, por ejemplo, entre 1980 y 1990 el número de pobres aumentó desde 118 a 196 millones de latinoamericanos, representando casi el 50% de la población. El crecimiento de los "nuevos pobres" en 42% fue casi el doble del crecimiento de la población (22%) entre esos mismos años (Vilas 1996: 16). Estos crecientes niveles de pobreza, combinados con cortes en el gasto social y aumentos en el precio de los alimentos básicos, condujeron a un declive significativo en el poder adquisitivo de la gente. La privatización y la desregulación afectaron el mercado de trabajo, causando un fuerte descenso en los salarios reales y una expansión del sector informal, y la liberalización comercial se tradujo en el fracaso de muchos pequeños agricultores, provocando la ya creciente migración urbana (Stahl 1996: 32).

La realidad de las condiciones sociales después de la aplicación de los programas de ajuste neoliberal provocó alarma entre las organizaciones internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y las Naciones Unidas, quienes comenzaron a cuestionar la compatibilidad entre la reestructuración neoliberal, sus

---

de cambios unificadas, liberalización comercial, inversión extranjera directa, privatización, desregulación y protección para la propiedad privada. Véase Williamson 1990.

<sup>9</sup> Véase Kiely 1998.

evidentes costos sociales y el proceso de consolidación democrática en la región. Estas organizaciones comenzaban a ver a la pobreza como un problema de ingobernabilidad política. Según Stahl (1996: 32), el resultado fue un nuevo interés por desarrollar políticas sociales específicas que acompañaran a los programas de ajuste estructural. Cabe destacar que nunca se cuestionó la viabilidad del neoliberalismo, sino que se incluyeron estos programas como un complemento del proceso de ajuste.

La política social neoliberal, por lo tanto, se redujo a la implantación de medidas diseñadas a compensar los efectos negativos del ajuste estructural. Estos efectos, según los patrocinadores neoliberales, provenían de la irracionalidad de sistema previo que, mediante políticas universales, beneficiaba a los sectores medios y altos de la población. La política social bajo el modelo keynesiano había sido ineficiente y, de hecho, había producido desequilibrios macroeconómicos. Desde esta perspectiva, la política social debe ser transitoria, ya que el ajuste neoliberal restablecerá los equilibrios económicos, incentivará el crecimiento económico y reducirá los niveles de inflación, lo que conducirá a la creación de nuevos empleos, dejando sólo una pequeña parte de la población en necesidad de asistencia social. En teoría, los neoliberales consideran a las políticas sociales permanentes innecesarias si se logra consolidar el modelo neoliberal y una economía productiva y eficiente. Como explica Vilas (1996: 18), bajo este esquema la noción del desarrollo social se convierte en compensación social.

Aparte de ser compensatorias, según los neoliberales, las políticas sociales deben estar orientadas (focalizadas) hacia los sectores más vulnerables a los efectos negativos del ajuste estructural. Debido en gran parte a las reducciones en el gasto social, la focalización de la política social se considera como una manera más efectiva de hacer llegar los recursos a las personas que realmente los necesitan. De acuerdo con Stahl (1996: 33), es importante distinguir entre "pobreza nueva" y "pobreza estructural", pues los programas neoliberales apoyados por los bancos internacionales se concentran principalmente en los nuevos pobres, quienes han sido directamente afectados por el ajuste estructural. El problema de la pobreza estructural, que se refiere a las masas estructuralmente excluidas del sistema económico formal, es claramente subestimado en el enfoque neoliberal. Veremos en el próximo capítulo el concepto de pobreza según la ideología neoliberal. Basta decir por ahora que la política social neoliberal, de carácter compensatorio,

temporario y focalizado, surgió como un intento de proteger a los sectores más necesitados del impacto negativo social del ajuste neoliberal.

Un elemento importante de la política social neoliberal es la privatización de los servicios sociales tradicionales. Debido a su énfasis en sólo proteger a los sectores más pobres de la población, los neoliberales apuntan hacia la necesidad de transferir una parte significativa de las responsabilidades anteriormente asumidas por el Estado al libre mercado, lo que supone la creación de un sistema eficiente y eficaz. La creciente privatización de los sistemas de salud (seguridad social, pensiones, etc.) y de educación son ejemplos de esa tendencia neoliberal. Otro elemento que normalmente coincide con la privatización es el de la descentralización de los servicios sociales. El argumento de los neoliberales —válido, en teoría— es que el modelo tradicional keynesiano era demasiado centralizado y las decisiones concernientes a política social las deberían tomar los gobiernos locales, municipales e, incluso, las organizaciones no gubernamentales (Vilas 1996: 24).

En los estudios de caso veremos en detalle algunos de los problemas asociados con la política social neoliberal, que provino en gran parte de los resultados sociales de los programas de ajuste estructural implantados en los años ochenta en América Latina. Sin embargo, vale repetir que los organismos financieros internacionales nunca cuestionaron el fondo de la reforma económica ni los mecanismos para llevar a cabo la reestructuración económica. Lo esencial de las políticas neoliberales, en efecto, no ha cambiado. Además, la implantación de la política social neoliberal, si bien ha acelerado su deterioro, no se ha traducido en el abandono completo de las estrategias tradicionales en América Latina. En nuestra perspectiva, la política social neoliberal, basada en criterios de mercado y rentabilidad económica, es un ejemplo concreto de la influencia del modelo neoliberal sobre lo social en América Latina. Veremos en el próximo capítulo el fondo ideológico y teórico de este modelo y su incidencia sobre la democracia.

## **CAPÍTULO 2: EL MODELO NEOLIBERAL Y LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA**

En este capítulo se pretende establecer el vínculo teórico entre el modelo neoliberal y la obstrucción del proceso de consolidación o profundización de la democracia. En la primera parte, analizaremos algunos aspectos relacionados con el estado de la democracia en América Latina y veremos el problema de recurrir a un concepto mínimo de democracia. Luego se analizará la importancia de estudiar los elementos estructurales como aspectos fundamentales para la democratización, lo cual nos conduce a examinar la desigualdad económica y la exclusión social como factores estructurales primordiales. Para entender mejor la relación entre democracia y lo social, además, se examinará el concepto de ciudadanía.

En la segunda parte de este capítulo analizaremos el modelo neoliberal y su influencia sobre la desigualdad económica y la exclusión social, elementos que actúan como impedimentos para la democratización. En primer lugar, se presentarán los rasgos básicos del modelo neoliberal como ideología política y social, en el cual predomina de manera absoluta el valor de la libertad individual. Veremos, en segundo lugar, el impacto de este modelo sobre el concepto de libertad y justicia social y, en tercer lugar, sus efectos en la reducción y segmentación de lo público. Finalmente en esta segunda parte, explicaremos lo que llamamos la privatización de la ciudadanía y la desvinculación de los grupos sociales de lo público como resultados inevitables del modelo neoliberal y obstáculos concretos para la consolidación o profundización de la democracia.

En la tercera y última parte de este capítulo, explicaremos con más detalle a qué democracia nos referimos cuando hablamos de procesos de democratización y definiremos lo que entendemos por consolidación y profundización democrática.

### **I. La democracia y lo social**

#### *El deterioro de la democracia en América Latina*

Una de las consecuencias de la transición económica (neoliberal) y política (democrática) de los años ochenta fue un cambio en la conceptualización de la democracia. Como explica Vacs, en Europa Occidental, América Latina y Asia, durante el período

posterior a la Segunda Guerra Mundial, la descolonización de los años cincuenta y la participación política de los sesenta, los movimientos democráticos hicieron hincapié en la importancia de la igualdad social, la justicia económica y la participación política a nivel de las bases, como elementos esenciales para los regímenes democráticos. En los años ochenta, contrariamente, el discurso (político) democrático liberal comenzó a menospreciar la importancia de la reforma social y la participación política de los sectores históricamente excluidos. Se identificó la reforma social con las políticas de intervención estatal y se relacionaba la ampliación de la participación política con problemas de ingobernabilidad e inestabilidad política. El concepto de democracia se acercó a una interpretación shumpeteriana: el sistema político debe funcionar de manera eficiente, en conjunto con el mercado, para proporcionar un ambiente adecuado para preservar y fomentar la prosperidad y la libertad individual (Vacs 1994: 69).

Desde esta perspectiva, en los años ochenta se observa una creciente aceptación de un concepto reducido de democracia. Conaghan (1996: 34), por ejemplo, se refiere al peligro de la situación política en Perú, donde en 1992 el Presidente Alberto Fujimori, mediante la fuerza militar, abolió el congreso e implantó un sistema político basado en criterios mínimos de democracia. Lo llamativo de este caso, según esta autora, es que la experiencia de Perú, aunque extrema, representa un claro ejemplo del carácter mínimo del desarrollo de la democracia en la región de los Andes: en Venezuela, Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú, aunque las libertades civiles estén presentes constitucionalmente y hay elecciones relativamente competitivas, todos estos países sufren de una hipertrofia del poder ejecutivo, una legislatura débil y el predominio de un estilo no consultivo de tomar decisiones por parte de los tecnócratas.

Es preocupante, según Conaghan, que la existencia de esa democracia mínima, caracterizada típicamente por ejecutivos autónomos y legislaturas débiles, sea aceptada por los científicos sociales y los funcionarios gubernamentales como producto inevitable de la crisis económica. Lo peligroso de esta resignación intelectual y política, claramente manifestada en la amplia aceptación internacional de los acontecimientos en Perú, es que conduce a una "erosión significativa" de los ideales democráticos. El concepto de la democracia, como resultado, se reduce a la existencia de elecciones periódicas, que muchas veces tienen poca relación con la política adoptada, y algunas oportunidades para

la oposición, las cuales no necesariamente resultan fructíferas en términos de mejorar la competencia electoral. En las palabras de Conaghan:

*este tipo de reduccionismo del concepto de democracia, característica de los noventa, evade de manera conveniente lo que los teóricos, de Tocqueville hasta Dahl, han iluminado —a saber, que la democracia en su sentido más completo es un proceso construido sobre la existencia de deliberaciones continuas entre ciudadanos que tienen la oportunidad de tomar decisiones relevantes sobre el contenido de la política pública y sobre la conducta de los funcionarios públicos (Conaghan 1996: 34).*

No queda duda de que existe un verdadero peligro en aceptar esta definición mínima de democracia, pues, bajo este contexto, la democratización se convierte en un proceso con fines modestos: elecciones competitivas y libertades civiles. A nuestro juicio, el empobrecimiento del concepto de democracia resulta especialmente preocupante debido a los problemas históricos y estructurales de desigualdad económica y exclusión social en América Latina. Como sostienen Crisp, Levine y Rey (1995: 140), la principal amenaza a la democracia en la actualidad es el peligro de olvidar que la democracia es también una herramienta a través de la cual los ciudadanos pueden alcanzar la justicia y el bienestar social. En términos más radicales, Fernández (1996: 27) describe la democracia como un "feroz agente subversivo" que tiene la capacidad de desafiar la estructura del poder político y buscar nuevas formas de organización. Así, en la actualidad, "el ciudadano informado, organizado, consciente del poder de su voto y de su participación democrática es ciertamente un factor de cambio tan efectivo como un guerrillero en la montaña." Hablaremos más adelante sobre conceptos tales como democracia representativa contra democracia participativa.

#### *La importancia de lo social como elemento estructural para la democracia*

Este cambio en la conceptualización de la democracia también se ha observado entre los académicos. Mientras la literatura tradicional (1950-1975) apuntaba hacia factores estructurales como el desarrollo socioeconómico para explicar por qué algunas naciones lograron consolidar la democracia y otros no, la "literatura nueva"<sup>1</sup> se ha centrado en las variables de procedimiento democrático. Según esta tendencia, lo determinante para la exitosa transformación democrática se relaciona con las interacciones estratégicas entre

élites, los tipos de constituciones democráticas y los sistemas de elecciones y de partidos. Para Ruhl y otros autores como Mainwaring, O'Donnell y Valenzuela, este énfasis en procedimientos democráticos, aunque importante, conduce a un "inoportuno optimismo" sobre la posibilidad de consolidar democracias en países con fuertes impedimentos estructurales (Citados en Ruhl 1996: 6).

Según Ruhl, estudiar el contexto estructural de democratización resulta importante porque las élites políticas no operan en un ambiente desvinculado de su realidad histórica, cultural o socioeconómica. Ellas deben trabajar dentro de un contexto estructural que es más o menos favorable para el éxito de la democratización. Fue precisamente debido al reconocimiento de esto que los estudiosos de la literatura tradicional se concentraron en los requisitos estructurales de la democracia. Pero una de las razones del cambio hacia el enfoque de procedimiento fue la complejidad de las variables estructurales: había demasiadas variables y resultaba difícil encontrar un factor en particular como elemento indispensable para la consolidación democrática. Huntington, por ejemplo, en un estudio reciente, proporcionó más de veinte variables estructurales, combinadas con otros factores de procedimiento, para explicar las causas de la democratización (Ruhl 1996: 9).

Es poco probable que un día exista una teoría general, aceptada ampliamente, sobre la democratización. Estudios recientes demuestran que las causas de la democratización dependen de características particulares, tanto sociales como históricas, de cada país. No obstante, si bien es difícil establecer vínculos determinantes entre factores estructurales y democratización, parece claro que algunos factores estructurales constituyen elementos que pueden obstaculizar o impedir la consolidación democrática. Los ejemplos citados frecuentemente como impedimentos a la democratización incluyen bajo nivel de desarrollo económico y modernización, falta de experiencia histórica con instituciones democráticas, experiencia con regímenes autoritarios neopatrimoniales, economía basada en producción agrícola que reprime la fuerza laboral, ambiente externo desfavorable, condiciones extremas y acumulativas de desigualdad social y alto nivel de polarización étnica y comunal (Ruhl 1996: 9).

En este trabajo aceptamos la visión de Ruhl concerniente a la importancia de los elementos estructurales para la democracia. Así uno de nuestros objetivos principales es

---

<sup>1</sup> Ruhl (1996) cita los siguientes autores como parte de esta tendencia: Levine 1988; Linz y Stepan 1989;

tratar de entender mejor la relación entre elementos estructurales y democratización. Como ya se mencionó, dos de los problemas más evidentes en América Latina son la desigualdad económica y la exclusión social, los cuales tendrían que ser considerados como problemas estructurales para la democratización. Como es bien sabido, América Latina como región nació con una distribución de riqueza altamente concentrada. La estructura económica de explotación minera, el sistema de encomienda y la esclavitud se basaban en la represión de la fuerza laboral, sosteniendo e incrementando la brecha entre ricos y pobres. De acuerdo con Ramos (1996: 141-157), la estructura social dominante en América Latina, piramidal y jerárquica, ha experimentado pocos cambios significativos en su historia. Debido a su relevancia para América Latina, nos concentraremos en el aspecto de desigualdad económica y exclusión social como elementos estructurales que representan un obstáculo para la democratización en América Latina.

La desigualdad económica y la exclusión social como elementos estructurales importantes para la consolidación de la democracia no son factores recientemente descubiertos. Según Alexis de Tocqueville (1957: 39), en su clásico *La Democracia en América*, la "igualdad de condiciones" representaba el fundamento clave para el futuro de la democracia en los Estados Unidos, a la cual se refirió como una "revolución social". El éxito relativo de la democracia en este país se explicaba porque antes de la Independencia existía una sociedad sin fuertes desigualdades sociales, producto en parte de las tradiciones culturales dominantes de Inglaterra y Holanda. Esto fue diferente en América Latina, donde se heredaron las estructuras sociales altamente estratificadas de España y Portugal. Por ejemplo, en muchas partes, el sistema de producción agrícola se basaba en el sistema de gran hacienda, caracterizado por una clase terrateniente dominante y violenta que mantenía los campesinos en un estado de servidumbre. De hecho, se ha atribuido el éxito de la democracia en Costa Rica precisamente a la falta de una agricultura de hacienda y a su aislamiento del imperio español, situación que condujo a un contexto social sin los fuertes niveles de desigualdad comunes en otros países latinoamericanos (Fukuyama 1992: 297).

De acuerdo con Ruhl, en líneas generales, los académicos aceptan que las características subyacentes del "subdesarrollo" afectan de manera negativa el proceso de

---

Liphart 1991; Przeworski 1991; Stepan y Skach 1993; Diamond 1994; Cohen 1994.

democratización. Durante las últimas dos décadas, por ejemplo, ninguno de los países que ha logrado consolidar su democracia (España, Portugal, Grecia, Uruguay y Alemania del Este) padece de un alto nivel de atraso socioeconómico. Para Huntington, de hecho, la pobreza representa el principal obstáculo para la consolidación de la democracia en el mundo actual. En los países con bajos niveles de pobreza y desigualdad, la sociedad civil se caracteriza por una plétora de grupos de interés y otras organizaciones, cuya mera existencia socava la capacidad de dominación de un gobierno autoritario u otros grupos poderosos<sup>2</sup>. En estos países la gran mayoría de la población, sobre todo las capas medias, disfrutan de niveles relativamente altos de ingreso y de una educación de calidad, lo que se traduce en la utilización de recursos, destrezas y conocimientos para la defensa política de sus propios intereses. En contraste, en países con problemas de pobreza y desigualdad, la gran mayoría de la población es indigente, tiene bajos niveles de educación y está aislada del sistema político, factores que hacen más difícil la creación de organizaciones fuertes (sindicatos, partidos políticos, grupos de derechos humanos, etc.), necesarias para el fortalecimiento de la sociedad civil (Ruhl 1996: 11).

#### *Democracia, ciudadanía y pobreza*

Un concepto que nos puede ayudar a percibir el vínculo entre desigualdad y democracia es el de ciudadanía. Como sostiene Vilas (1998: 116-117), desde la perspectiva de los actores políticos, la democracia se puede entender como un "régimen político de la ciudadanía", lo que implica que la democracia y la ciudadanía se desarrollan conjuntamente. La ciudadanía y los derechos inherentes a ella son lo que permite que el ciudadano tenga acceso al sistema político o, en otras palabras, que éste ejerza sus derechos democráticos. Veamos la definición ofrecida por Pérez Baltodano:

*Por ciudadanía se entiende la capacidad del individuo para participar en la definición de los procesos sociales, políticos y económicos que afectan su condición como miembro de una sociedad determinada o, simplemente, la capacidad del individuo para actuar dentro de estos procesos asumiendo que representan un orden legítimo y adecuado (Pérez Baltodano 1998: 32).*

---

<sup>2</sup> Frecuentemente se cita a la India como el único país con altos niveles de pobreza que disfruta de una larga y exitosa tradición democrática. No obstante, algunos dudan de su consolidación debido al "interludio autoritario" de Indira Ghandi (1975-1977) y a la amplia utilización de la violencia política por los principales grupos religiosos y étnicos. Véase Ruhl 1996: 11.

Desde esta perspectiva, existe una dimensión socioeconómica de la ciudadanía. A nuestro modo de ver se pueden destacar dos elementos sociales básicos para el ejercicio de la ciudadanía, considerados indispensables para la consolidación democrática. Por un lado, debe existir un nivel mínimo de bienestar económico para poder ejercer los derechos políticos en cualquier democracia moderna. Por ejemplo, resulta necesario tener un ingreso suficiente para tener tiempo para dedicarse a cuestiones "políticas", que pueden incluir cosas tan sencillas como leer el periódico o ver televisión. Por otro lado, la ciudadanía implica una idea o sentimiento de pertenencia compartida a un cuerpo político común, como, por ejemplo, la *res publica* de los romanos o el *commonwealth* de los anglosajones. La exclusión social y la desvinculación de las mayorías populares del sistema político, tan común en los países latinoamericanos, sin duda socava cualquier intento de construir un espacio político común donde todos se sientan representados e identificados (Vilas 1998: 116-117).

La importancia de los elementos sociales para la ciudadanía y para la democracia ha sido discutido profundamente. Un ejemplo de esto se encuentra en un documento preparado para la Conferencia Internacional de Derechos Humanos en 1993, en el cual se hace una declaración de los efectos perniciosos de la pobreza sobre la democratización:

*Pobreza se asocia con la negación de los derechos fundamentales, en cuanto a que los pobres son marginalizados y no tienen capacidad para luchar por sí mismos. Mientras en el Occidente, los trabajadores pudieron asegurar sus derechos fundamentales mediante la lucha y la organización, aquellos que viven a las márgenes del sistema no tienen la capacidad para hacerse oír ... Sin un esfuerzo sostenido por parte del Estado y por parte de todos los sectores de la población para eliminar las peores manifestaciones de miseria humana, el deterioro del autoritarismo y la existencia de instituciones democráticas no garantizarán, por sí solos, los derechos económicos y sociales de los pobres (Citado en Jelin 1997: 81).*

Lo relevante de esta discusión se centra en las condiciones necesarias para la emergencia de sujetos individuales y colectivos de autoreflexión. Debe existir un nivel mínimo de calificaciones que los seres humanos tienen que cumplir como seres biológicos para calificarse como sujetos "sociales", capaces de ejercer efectivamente sus derechos como ciudadanos. Según Jelin (1997: 83), por ejemplo, cuando la pobreza extrema se convierte en una situación de supervivencia física, implicando hambre, dolor físico, tortura

y, entre otros, rechazo cultural, el sujeto humano se transforma en sólo cuerpo humano, perdiendo su dimensión cultural. Podríamos concluir, por ende, que las condiciones de pobreza impiden el desarrollo de sujetos capaces de ejercer sus derechos como ciudadanos democráticos.

Otro elemento de la ciudadanía que mencionamos es el sentido de pertenecer a un espacio político común. Para Hannah Arendt, "la depravación fundamental de los derechos humanos se manifiesta, en primer lugar y sobre todo, en la depravación de un lugar en el mundo [un espacio político] que hace las opiniones significantes y las acciones efectivas" (Citado en Jelin 1997: 81). Es decir, nuestra humanidad, o lo que nos hace "humano", se basa en el derecho a pertenecer a una comunidad política, un lugar donde podamos manifestar nuestras opiniones. En referencia a la cita de Arendt, Jelin afirma que el sentido de pertenecer y la posibilidad de interacción humana representan el meollo de la humanidad y, de hecho, la sociedad humana existe cuando simultáneamente existen el "otro" y una "esfera pública de interacción". Aquí Jelin agrega:

*En este contexto, en condiciones de pobreza extrema, ¿cómo se puede estar seguro que él/ella se encuentra dentro del reino de la humanidad? ¿La pobreza extrema no es una señal de deshumanización? Exclusión e indigencia se encuentran en el polo opuesto de la democracia, implicando una denegación de los derechos fundamentales. Los excluidos están fuera de la sociedad o se definen simplemente como inexistentes (Jelin 1997: 81-82).*

En síntesis, mantenemos en este trabajo que la desigualdad económica y la exclusión social representan problemas estructurales para cualquier intento de profundizar la democracia. El ser humano necesita lograr un nivel mínimo de bienestar social para poder ejercer sus derechos como ciudadano democrático. Si la pobreza inhibe la capacidad de los individuos o grupos para ejercer estos derechos correspondientes a la ciudadanía, entonces la pobreza constituye un impedimento a cualquier intento de profundizar o consolidar la democracia. Cabe destacar que la pobreza, en este contexto, debe entenderse como algo mucho más profundo que sólo lo económico, ya que implica también una condición de exclusión y rechazo social.

Es precisamente este problema de "lo social", entendido como desigualdad económica y exclusión social, el que pretendemos abordar en este trabajo. Sin embargo, nuestro objetivo no es probar empíricamente que el problema de lo social representa un

impedimento para la democracia. Aceptamos la opinión de varios autores que han mostrado ya la importancia del factor socioeconómico para la consolidación democrática y, al mismo tiempo, han destacado la necesidad de estudiar los elementos estructurales de la democracia. Como ya se mencionó, nuestro interés es analizar el impacto del modelo neoliberal sobre lo social como factor estructural de la democracia y, a su vez, ver la relación entre este impacto "neoliberal" y la profundización o consolidación de la democracia.

## **II. El Modelo Neoliberal**

### *Influencia del "modelo" neoliberal como ideología política y social*

Es importante destacar que nuestra crítica en este trabajo se orienta hacia lo que hemos denominado el modelo neoliberal. Se trata precisamente de un modelo, definido como "un esquema teórico de un sistema o realidad compleja que se elabora para facilitar su comprensión y estudio" (*Diccionario General de la Lengua Española Vox 1997*). Reconocemos, por lo tanto, que no podemos atribuir los resultados sociales (pobreza, desigualdad, etc.) únicamente a las políticas neoliberales, puesto que, en términos concretos, el modelo "puro" no existe. En nuestra opinión, sin embargo, el modelo como una abstracción humana o ideal político puede tener una influencia profunda sobre una realidad social determinada. En el caso del modelo neoliberal, éste no ha sido concebido sólo como una herramienta teórica para comprender la realidad, sino también como un plan para lograr un producto final.<sup>3</sup> Para los neoliberales esta finalidad es una sociedad en la que el hombre pueda operar libremente en un mercado que fomente sus capacidades individuales. El modelo neoliberal fue construido precisamente para llegar a esta utopía: la libertad plena del hombre. Nuestro interés es analizar la influencia de este modelo utópico sobre la profundización o consolidación de la democracia en los tres estudios de caso.

A pesar de que algunos afirman que la teoría neoliberal es meramente ciencia económica, en realidad, el modelo tiene fuertes connotaciones políticas y sociales. Más que la implantación de un nuevo modelo económico, se trata de un cambio en la concepción de

---

<sup>3</sup> Esto corresponde a la otra definición de un modelo, "ejemplar digno de ser imitado por su perfección física o moral" (*Diccionario General de la Lengua Española Vox 1997*).

la relación entre Estado, sociedad e individuo, fundamentado y sostenido a través de una teoría política normativa.

Como acabamos de mencionar, el principal valor para los neoliberales es la libertad individual, cuyo ejercicio sólo es posible dentro del contexto del libre mercado. Puesto que en el mercado el individuo puede entrar y salir de acuerdo con su propia voluntad y dentro de él no existe coerción, éste para los neoliberales representa la máxima expresión de la libertad humana. Según predica el modelo neoliberal, el mercado —competitivo, libre, y descentralizado— fomenta la responsabilidad individual y promueve la diversidad. Aquí ni las empresas ni la propiedad privada pueden amenazar la libertad, ya que su existencia se debe exclusivamente a relaciones voluntarias (Lander 1995: 154).

Según esta teoría, el único ente capaz de inhibir la libertad individual es el gobierno, quien sólo posee el poder para aplicar la coerción de manera regular. De esta forma, el gobierno representa la principal amenaza a la libertad. Citemos las palabras de uno de los fundadores del pensamiento neoliberal, Friedrich Von Hayek (1899-1992):

*La limitación efectiva del poder es el problema más importante del orden social. El gobierno es indispensable en la formación del tal orden sólo para proteger a todos contra la coerción y la violencia por parte de otros. Pero tan pronto como, para lograr esto, el gobierno exitosamente reclama el monopolio de la coerción y la violencia, se convierte en la principal amenaza a la libertad individual (Citado en Lander 1995: 155).*

Debido a la importancia del mercado como fuente de libertad individual, el papel del gobierno se reduce, como se puede ver en la cita de Hayek, a proteger el libre funcionamiento del mercado. Si el poder del gobierno se extiende más allá de su papel único de proteger el libre flujo del mercado, entonces existe el peligro de socavar la libertad individual. Así, cualquier injerencia política del gobierno sería considerada como perjudicial a la libertad y, como resultado, se desarrolla una oposición polar entre mercado y Estado: "el gobierno [el Estado] amenaza la libertad, mientras el mercado la maximiza" (Lander 1995: 152-154).

### *Influencia del modelo sobre el concepto de la justicia y la libertad*

Veamos ahora la influencia de este concepto de libertad sobre el problema ya discutido de lo social (desigualdad económica y exclusión social) en América Latina. Quizás su impacto más directo se relaciona con el papel del Estado en cuanto a su

responsabilidad social frente la sociedad. Dentro del esquema neoliberal, la función principal del Estado (o gobierno) es proteger el libre mercado como espacio único de libertad y para los neoliberales (y los liberales clásicos<sup>4</sup>) este libre mercado se rige por un orden natural y espontáneo, independiente de la voluntad humana. De esta manera, el mercado funciona y distribuye los bienes y servicios de acuerdo con leyes naturales, las cuales se aplican al bienestar de los demás en proporción directa a la contribución individual. Puesto que la naturaleza no puede ser considerada ni justa ni injusta, la cuestión de la justicia no tiene mayor importancia como valor social dentro del modelo neoliberal e, incluso, puede ser considerada como peligrosa. Según Hayek, por ejemplo, la justicia social "...es en la actualidad [1973] probablemente la más grave amenaza a la mayor parte de los otros valores de una civilización libre" (Citado en Lander 1995: 154).

Además de menospreciar el valor de la justicia social, la concepción de libertad en términos neoliberales se reduce a la ausencia de coerción por parte del gobierno sobre las acciones de los individuos, es decir, se trata de una "libertad negativa". Desde esta perspectiva, el gobierno debe proteger algunos derechos políticos<sup>5</sup>, la propiedad privada y los deseos legítimos de los ciudadanos. La libertad, vista de esta manera, no puede ser condicionada por el contorno social ni por los resultados de la libre competencia (desigualdad); ser libre no implica poseer la capacidad de satisfacer los deseos o de cambiar las circunstancias de la vida. Dentro de este contexto, la desigualdad económica y la exclusión social no serían considerados como impedimentos a la libertad y, por lo tanto, no son responsabilidad del Estado. Como expresa Pérez Baltodano (1997: 54), las políticas neoliberales actuales frecuentemente excluyen temas relacionados con la justicia social, concentrándose en políticas públicas orientadas hacia versiones "instrumentalistas y economistas" de la política estatal.

Este concepto de libertad se compara frecuentemente con el de la "libertad positiva"<sup>6</sup>, según la cual el Estado debe recurrir a una acción positiva para proporcionar los

---

<sup>4</sup> La filosofía económica liberal, según Sabine, se fundamentaba en la creencia de que la economía "dependía de las leyes generales de la naturaleza humana formuladas por la psicología asociativa y hedonista aplicada por Bentham." Véase Sabine 1973: 500.

<sup>5</sup> Resulta interesante que el derecho de participar en el gobierno se considere como el ejercicio de la libertad positiva. Véase Bresser Pereira 1999.

<sup>6</sup> Este concepto fue planteado a finales del siglo XVII por Thomas Hill Green, para el cual el Estado podía legislar para cualquier fin que "contribuyera al bienestar general sin crear males peores de los que evitaba". Véase Sabine 1973: 532.

derechos sociales (por ejemplo, educación y salud) necesarios para ser verdaderamente libre. En nuestra opinión, el pensamiento neoliberal tiende a exagerar los efectos perniciosos de la libertad positiva, sugiriendo que ésta termina inhibiendo la libertad individual. Berlin, por ejemplo, en un ensayo de 1958<sup>7</sup> enfatizó radicalmente los peligros de la libertad positiva que describía como "un hábil disfraz para la más brutal tiranía" (Citado en Bresser Pereira 1999: 51). No obstante, si analizamos el pensamiento de uno de los precursores del liberalismo clásico, John Stuart Mill, vemos que éste decía todo lo contrario, manteniendo que la función del Estado liberal era positiva: había que legislar para crear las condiciones y las oportunidades necesarias para lograr la libertad. De acuerdo con Sabine:

*Desde John Stuart Mill, ningún pensador liberal importante, salvo Herbert Spencer, defendió una teoría que se aproximara siquiera al laissez-faire. Identificar al liberalismo como una teoría puramente negativa de la relación entre el gobierno y la economía es una exageración tendenciosa, que no vale la pena discutir (1976: 536).*

Como se puede observar, el pensamiento neoliberal diverge del pensamiento liberal del siglo XVIII, puesto que el primero tiende a exagerar el peligro del papel social del Estado y de la libertad positiva. Su creencia en el libre mercado como único lugar de libertad ha conducido a menospreciar la responsabilidad del Estado frente a lo que conocemos como derechos sociales. Esto no necesariamente quiere decir que para los neoliberales la desigualdad económica y la exclusión social no sean problemas graves para la sociedad. Pueden ser concebidos como serios problemas sociales, pero no son responsabilidad del Estado, sino del funcionamiento del libre mercado. De esta manera, para los patrocinadores del neoliberalismo, la solución para lo social se encuentra en la consolidación de un mercado libre y competitivo y, por consiguiente, toda política debe estar orientada hacia el perfeccionamiento del mercado. Como veremos en este trabajo, este concepto de justicia y libertad bajo el modelo neoliberal ha tenido un profundo efecto sobre la constitución y contenido de las políticas sociales, como parte del ajuste neoliberal.

---

<sup>7</sup> De acuerdo con Bresser Pereira, la opinión de Berlin y, en términos más generales, la polémica entre la libertad positiva y negativa surge del conflicto ideológico entre marxismo y liberalismo. De hecho, la

### *Segmentación y reducción de lo público*

Otro impacto significativo del pensamiento neoliberal sobre lo social se relaciona con su tendencia a segmentar y reducir lo que llamamos lo público. Antes de entrar en más detalle, vale la pena explicar la significación que para nosotros tiene este concepto. En primer lugar, aunque el Estado es concebido como parte de lo público, debemos aclarar que éste es más que el Estado<sup>8</sup>. De acuerdo con Bresser Pereira (1999: 57-59), lo público o la *res publica* es, "todo lo que es público, que es del pueblo, de todos para todos, que es dotado de publicidad, que está garantizado o afirmado a través del derecho público". Necesariamente está vinculado al bien común o interés público, por ende, no podría ser considerado público algo que ponga intereses particulares por encima del bien común. Para ese mismo autor, el Estado es público solo en términos de "deber ser", puesto que existen casos cuando la propiedad estatal es apropiada por los intereses privados. De igual manera, dentro del concepto de lo público se podría incluir el patrimonial histórico-cultural, ambiental y económico-público, los cuales no necesariamente son parte del Estado.

Existe un vínculo importante entre este concepto de lo público y la afirmación de la ciudadanía. El concepto de ciudadanía se explica mediante la capacidad de los individuos para ejercer y expandir sus derechos civiles, políticos y sociales como miembros de un Estado-nación. Siguiendo la idea general de democracia, un individuo es ciudadano en la medida en que lucha por estos derechos, pero lo hace "conscientemente", como miembro de una sociedad en la que predominan los intereses colectivos sobre sus intereses particulares (Bresser Pereira 1999: 55). El concepto de la ciudadanía, igual que el de la democracia<sup>9</sup>, incluye un aspecto que de alguna manera vincula el individuo a un sentido de colectividad. De esta manera, el ciudadano adquiere un sentido claro de lo público.

---

distinción entre los dos conceptos de libertad es relativa, puesto que "para garantizar los derechos civiles es también necesaria una acción positiva del Estado". (1999: 51)

<sup>8</sup> "El Estado puede ser entendido como el conjunto de instituciones que afirman controlar un territorio y una población por medio del monopolio de la fuerza legalizada", Smith 1997: 75.

<sup>9</sup> Para Bresser Pereira 1999: 52-55, el concepto de bien común o interés colectivo siempre ha estado vinculado a la idea de democracia. Desde los griegos hasta el individualismo liberal de Locke, Tocqueville o Mill, la idea de democracia se funda en el "espíritu público" o bien colectivo de cada ciudadano. Aquí Bresser Pereira cita a Albranches, "En la política clásica griega, tanto el *demos* como la *polis* tenían un significado colectivo y estaban organizados políticamente... La *politeia* representaba la unidad de los ciudadanos, no sólo la suma de los individuos —que es la noción (liberal) de sociedad civil— sino una comunidad viva." Véase Bresser Pereira 1999: 52-55.

En nuestra opinión el modelo neoliberal no permite el desarrollo de un concepto de lo público que incluya un nexo con el bien común o un sentido de colectividad. El problema se relaciona con una concepción de libertad basada en los derechos individuales por encima de los colectivos. Como explica Lander (1995: 180-181), el pensamiento neoliberal, basado en el *individualismo posesivo*, excluye la noción de comunidad y de derechos colectivos, puesto que los grupos se conciben como agregados de individuos. Por lo tanto, los derechos provienen exclusivamente de los intereses y deseos de individualidades y no del colectivo. En este contexto resulta difícil imaginar el surgimiento de un sentido de bien común, en el cual la lucha colectiva resulta inútil y el egoísmo se convierte en la manera práctica y justificada para lograr los derechos. Más aún, como afirma Bresser Pereira:

*Si aceptamos —como se volvió corriente entre los economistas y científicos políticos neoliberales de las corrientes de la elección racional y de las expectativas racionales en este fin de siglo— que los individuos sólo se motivan por el autointerés, la idea de un consenso en torno del interés público se vuelve contradictoria, como también la misma idea de ciudadanía (Bresser Pereira 1999: 62).*

El énfasis del pensamiento neoliberal en la libertad negativa, sobre todo dentro de un contexto de creciente desigualdad económica y exclusión social, sólo puede conducir a un concepto reducido de ciudadanía y, por lo tanto, de lo público. El concepto de ciudadanía neoliberal, basado en la libertad negativa, mientras se concentra en los derechos civiles, tiende a menospreciar la importancia de los derechos sociales, los cuales, basados en la libertad positiva, se consideran como peligrosos para la libertad. Así, de acuerdo con el modelo neoliberal, el derecho a la educación, a la salud y a la vivienda no son ya derechos ciudadanos, sino simplemente medidas sociales, tal vez necesarias para mejorar los niveles de gobernabilidad o tal vez importantes para mejorar la eficiencia del libre mercado. Es decir, los derechos sociales ya no son responsabilidad del Estado o de la sociedad en términos de una responsabilidad colectiva.

Cuando el Estado no se ve obligado a asumir la responsabilidad de proporcionar los derechos sociales como factores fundamentales para el ejercicio de la ciudadanía y la libertad plena, el concepto de lo público sufre ciertos cambios que debemos mencionar. Por ejemplo, la calidad de servicios sociales como la educación y la salud pasa a depender principalmente del funcionamiento del libre mercado, donde el factor determinante se

reduce a la capacidad de pagar. Muchos de los servicios sociales tradicionales, antes utilizados por distintas clases, cesan de ser opción para las clases altas y gran parte de las clases medias. La escuela pública o el hospital público, por ejemplo, se convierte en "lugar de pobres". El deterioro de la calidad de los servicios y la privatización de estos servicios, combinado con los incentivos proporcionados por los gobiernos neoliberales al sector privado, conduce a una situación en la que lo público se relaciona con la clase pobre. Como consecuencia de ello, el espacio público se reduce pues ya éste no es de todos y se segmenta puesto que se convierte en un espacio exclusivamente para las clases de menores recursos.

En sociedades donde la desigualdad económica y la exclusión social son particularmente evidentes, la reducción y segmentación del espacio público (y de lo público) puede convertirse en un problema para la democratización. Según Vilas (1998: 129-130), la enorme distancia entre las clase altas y las bajas representa un obstáculo para el desarrollo de la solidaridad y un sentimiento de pertenencia común a la *res publica*, la cual, en opinión de este autor, en América Latina "ha sido privatizada y tiene dueños". La segmentación social y económica, en efecto, rompen con el "código compartido de referentes y significados", algo que es necesario en cualquier sistema político democrático. En términos de la democratización, el problema es que en la democracia moderna el sentimiento de pertenencia a la *res publica* se fomenta en gran parte a través de las instituciones públicas, donde el sentido de colectividad se manifiesta claramente (escuelas, hospitales, parques, museos, bibliotecas, etc.) El concepto de libertad negativa conduce a una reducción y segmentación de este espacio público y, por tanto, una reducción del espacio donde se debe generar este necesario "código compartido de referentes y significados". Resulta difícil para las personas marginadas de los servicios sociales básicos sentirse parte del mismo conjunto social que las personas que disfrutan de los mejores servicios.

#### *Privatización de la ciudadanía y desvinculación de los grupos sociales de lo público*

La influencia del pensamiento neoliberal sobre lo público proviene en gran parte de su intento de separarlo de lo privado. Resulta interesante que la separación tradicional liberal entre lo público y lo privado proviene del contexto histórico del siglo XVIII, en el

que los individuos, las familias y las unidades mercantiles buscaban liberarse de las imposiciones del Estado absolutista. Ese Estado era visto como la principal amenaza a su libertad y, por el contrario, se vinculaba el ámbito privado como lugar de la libertad humana. El debate neoliberal de hoy —con los mismos argumentos del siglo XVIII— tiende a exagerar la polémica entre Estado y mercado (Lander 1995: 176-177). La crisis del Estado de bienestar y la caída de los Estados socialistas se explican como resultado, casi únicamente, de la ineficiencia del Estado. Para Boron (1998: 174-175), la influencia del pensamiento neoliberal ha conducido a un desequilibrio entre el Estado y el mercado; así este último ha expandido su dinamismo, volumen y cobertura geográfica. Estos cambios provienen en gran parte del impacto ideológico neoliberal que tiende a "satanizar" al Estado mientras se veneran las virtudes del libre mercado.

Como consecuencia de esto podemos inferir que una de las metas inherentes del modelo neoliberal es la expansión del espacio privado, entendido como espacio donde predominan los intereses privados o particulares sobre los intereses colectivos. Quizás el mejor ejemplo es el proceso de privatización que está ocurriendo en la actualidad en América Latina. Dentro de este contexto, el alcance de lo público se ve reducido en la medida en que los entes privados se apropian de lo que antes era considerado parte del patrón público. Dentro del contexto neoliberal, el espacio de lo privado además se convierte en un lugar donde predominan valores relacionados con el individualismo anglosajón: autonomía personal, responsabilidad individual, competitividad (Lander 1995: 147). La consolidación del modelo neoliberal depende de la expansión del espacio privado, implicando una alta valoración de todo lo relacionado con lo privado. A nuestro juicio, estos cambios pueden afectar los procesos de democratización en dos formas: la privatización de la ciudadanía y la desvinculación de los grupos sociales de lo público.

Veamos primero la privatización de la ciudadanía. Como ya explicamos, la ciudadanía es lo que permite al individuo o colectivo de cualquier país democrático el acceso al sistema político y, por consiguiente, a los derechos inherentes a ella. Afirmamos en este trabajo que en sociedades que sufren de altos niveles de desigualdad económica y exclusión social, en la práctica resulta casi imposible para la mayoría ejercer su ciudadanía plena. En América Latina, región caracterizada precisamente por estas condiciones sociales, la ciudadanía para un gran número de personas se convierte en una especie de

infraciudadanía. De acuerdo con Dávila (1998: 16), ésta puede ser definida como "una ciudadanía de pobres":

*ciudadanía constituida por miembros de una república (bufonesca) que, por una parte, sólo está en un estatuto legal sin apropiación por parte de sus miembros y que, por otra parte, sólo convoca a los pobres a estar en unidad común en torno a la mera supervivencia.*

Debido a esta situación de desigualdad y exclusión evidente de los países latinoamericanos, el logro de la plena ciudadanía para la mayoría constituye una meta importante desde la perspectiva de la profundización de la democracia.

Sin embargo, como consecuencia de la predilección neoliberal por la libertad negativa, la cual menosprecia el papel "social" del Estado, la posibilidad de ejercer la ciudadanía de manera completa debería depender en gran parte del funcionamiento del mercado. Es decir, según indica el pensamiento neoliberal, el logro de la ciudadanía plena se realiza dentro de lo que hemos llamado lo privado. Como resultado del cambio del modelo keynesiano de desarrollo por un modelo neoliberal en América Latina, se ha observado la tendencia a enfatizar el papel del ámbito privado como ente proveedor de los beneficios sociales, en efecto, expandiendo lo privado y reduciendo lo público. Boron explica así el impacto del pensamiento neoliberal:

*La victoria ideológica del neoliberalismo también se comprueba ante la avasallante tendencia a la "re-mercantilización" de antiguos derechos y prerrogativas conquistados por las clases populares a lo largo de más de un siglo de lucha, convertidos ahora en "bienes" o "servicios" que deben ser adquiridos en el mercado. La salud, la educación y la seguridad social, dejaron de ser componentes inalienables de los derechos ciudadanos y se convirtieron en simples mercancías intercambiadas entre "proveedores" y compradores o "usuarios", al margen de toda estipulación política (Boron 1998: 174).*

Si tomamos en cuenta la importancia de las condiciones sociales para el ejercicio de la ciudadanía, podríamos decir que el pensamiento neoliberal conduce a una privatización de la ciudadanía. O sea, el ejercicio de la ciudadanía y, por lo tanto, la profundización de la democracia se relacionan estrechamente con la capacidad de comprar beneficios sociales (educación, salud, vivienda, etc.). Lo significativo aquí es que el nivel social de los habitantes se decide dentro del libre mercado, donde un sentido de responsabilidad individual (lo privado) predomina sobre la responsabilidad colectiva (lo público).

La privatización de la ciudadanía representa un obstáculo para la profundización o consolidación de la democracia, sobre todo, en sociedades con altos niveles de desigualdad económica y exclusión social. En primer lugar, ésta conduce a una reducción del espacio democrático en el que los ciudadanos deciden sobre cuestiones de la *res publica*. Las ventajas económicas que poseen las clases privilegiadas necesariamente se traducirán en una expansión de sus posibilidades para ejercer la ciudadanía, mientras para la mayoría —los sectores de bajos ingresos— estas posibilidades se reducirán. El hecho de que la educación, salud y seguridad social sean productos que se pueden obtener "voluntariamente" en el mercado, significa que la mayoría no disfrutará de las mismas oportunidades para ejercer su derechos como ciudadano. En sociedades con altos niveles de desigualdad claramente conducirá a una desigual distribución de los recursos sociales necesarios para ejercer la ciudadanía.

El espacio democrático, por lo tanto, se reduce tanto cuantitativamente como cualitativamente. Por una parte, debido a las realidades provenientes de la pobreza como apatía política, falta de información y falta del tiempo libre, el número de personas que pueden involucrarse en cuestiones políticas disminuye significativamente.<sup>10</sup> Por otra parte, la desigualdad en términos de capacidad política, relacionada con el nivel educativo, el tiempo necesario para planificar y concebir proyectos de sociedad y el acceso a recursos económicos para aplicarle presión al Estado, conduce a una situación en la cual la transición a una democracia más participativa resulta inconcebible. La única democracia posible dentro de este contexto es una democracia netamente representativa, estilo shumpeteriano. Más aun, debido a la existencia de acentuados niveles de desigualdad económica y social, sería poco probable que aun ésta pudiera ser verdaderamente representativa.

El segundo impacto del modelo neoliberal sobre los procesos de democratización es la desvinculación de los grupos sociales de lo público. Si de acuerdo con el pensamiento neoliberal los grupos sociales no poseen derechos como grupos, sino como agregaciones de individuos, los derechos ciudadanos, por lo tanto, no se logran mediante la acción

---

<sup>10</sup> Este argumento es similar al de muchos autores que sostienen que los actores racionales (colectivo o individual) aumentan sus demandas sociales y su nivel de participación política junto con un mejoramiento en su nivel socioeconómico. Tocqueville fue uno de los primeros en hablar de la relación entre el descontento

colectiva, sino a través de una lucha entre individuos que pretenden maximizar su bienestar individual. La felicidad o bienestar colectivo se obtiene mediante esta lucha individualista, sostenida por valores de autosuficiencia, responsabilidad individual y competencia, los cuales conducirán sólo de manera agregada al bienestar colectivo. Dentro de este esquema (neoliberal), el bien individual se vincula al bien colectivo sólo en la medida en que el primero debe conducir al segundo. El bien individual no tiene que sacrificarse para lograr metas de bienestar colectivo.<sup>11</sup>

Desde esta perspectiva, la política se convierte en una lucha entre individuos que pretenden satisfacer sus intereses personales. El modelo neoliberal concibe las relaciones políticas y sociales en términos de un mercado político, el cual, similar al económico, responde a un orden "natural", difícil de cambiar. Ya que no se puede construir un nuevo orden social, la política pierde su esencia y, como consecuencia, se anuncia el fin de las ideologías y el de la historia. Dentro de este esquema, los colectivos dejan de tener importancia como factor político constructivo orientado hacia un bien común mayor. El pensamiento neoliberal concibe los grupos sociales como parte de la sociedad civil y del ámbito privado, desvinculados del Estado y de lo público. Asimismo, las relaciones entre Estado y sociedad civil cambian: en el "mercado político" los grupos sociales persiguen sus intereses particulares mediante una fuerte competencia por los recursos gubernamentales. En muchos casos, se establece una relación más directa entre los sectores populares y el gobierno central, socavando el papel de las instancias intermediarias. Para algunos esta relación directa entre el Estado y la población constituye una especie de "populismo" neoliberal, puesto que frecuentemente el gobierno central utiliza esta relación directa con las mayorías populares para fines netamente políticos.<sup>12</sup>

### **III. El modelo neoliberal y su efecto sobre ¿cuál democracia?**

Nuestra hipótesis es que el modelo neoliberal, debido a las razones explicadas anteriormente, representa un obstáculo para la consolidación o profundización de la democracia en América Latina. No obstante, como hemos visto aquí, la democracia es un

---

popular y el aumento en la prosperidad económica para los sectores populares. Véase Acuña y Smith 1994: 31

<sup>11</sup> Esta filosofía individualista también se puede aplicar a grupos, concebidos como individuos que buscan satisfacer sus intereses particulares sin tomar en cuenta el bien colectivo de su comunidad, de su estado o de su país, por ejemplo.

concepto cuya significación puede variar considerablemente. En los términos quizás más sencillos, el debate democrático suele girar alrededor de dos conceptos distintos de democracia: la democracia directa o participativa y la democracia liberal o representativa. La diferencia clave entre estos dos conceptos radica en el ejercicio del poder: en el primero, es el pueblo quien lo ejerce de una manera más directa o participativa y, en el segundo, el pueblo cuenta con representantes quienes actúen en su nombre (Cortina 1993: 89-90). En la práctica, la mayoría de los sistemas se encuentra entre estos dos extremos.

Resulta evidente que el concepto de democracia que más conviene al modelo neoliberal es el de la democracia liberal, meramente representativa. Como explica Cortina (1993: 94-96), esa democracia (en su forma más extrema) concibe al hombre como un "animal económico" que utiliza la política exclusivamente como un instrumento para satisfacer sus fines privados y para proteger sus derechos subjetivos. Dentro de este esquema, el hombre, visto como un *homo oeconomicus*, participa en la política sólo en la medida en que ésta puede satisfacer sus deseos privados, lo que ocasiona una aceptada apatía en cuestiones políticas. Aquí los conceptos de "voluntad general" y "bien común" se convierten en términos vacíos, puesto que, desde esta perspectiva, no puede haber una voluntad única ni puede existir un bien común único. Este estilo de democracia, basado en la teoría schumpeterana, requiere un grupo de élites expertas en materia política que deciden lo que "realmente" desean los ciudadanos. La tarea de la masa política se reduce a escoger entre las élites de expertos que compiten en una especie de libre mercado político. En las palabras de Cortina, "democracia es, pues, aquí..., gobierno querido por el pueblo más que gobierno del pueblo".

En nuestra opinión, esta versión extrema de democracia representativa es la única democracia que podría coexistir de manera coherente con el modelo neoliberal. Para nuestros fines, sin embargo, una discusión sobre una democracia meramente representativa, de estilo schumpeterano, resulta superflua. En primer lugar, dentro del debate actual sobre la democracia, aun aceptando criterios mínimos, los requisitos para su consolidación plena van más allá de esta versión. Por ejemplo, de acuerdo con Diamond, Linz y Lipset, para que se dé esa consolidación deben cumplirse tres condiciones mínimas: 1) competencia significativa y extensiva entre individuos y grupos organizados para todas

---

<sup>12</sup> Véase Philip 1998; Weyland 1996.

las posiciones efectivas de poder gubernamental, 2) un nivel altamente inclusivo de participación política en la selección de líderes políticos y políticas gubernamentales, de manera que ningún grupo principal esté excluido del proceso, y 3) un cierto nivel de libertad civil y política —libertad de expresión, libertad de prensa, libertad para asociarse— suficiente como para asegurar la integridad de la competencia política y la participación (Citado en Ruhl 1996: 7).

En segundo lugar, debido al estado actual de la democracia en América Latina podemos concluir que virtualmente la totalidad de los países latinoamericanos se encuentra atravesando un proceso de consolidación. De acuerdo con la opinión de Mainwaring, O'Donnell y Valenzuela (Citado en Ruhl 1996: 7), por ejemplo, sólo Costa Rica podría ser considerada como una democracia consolidada en América Latina y se menciona a Uruguay y a Chile como los únicos países que tienen posibilidades verdaderas de consolidar sus democracias en el futuro cercano. La mayoría de los países latinoamericanos, incluyendo los casos de estudio en este trabajo, tendrían que ser definidos como "semi-democráticos"<sup>13</sup>, en los cuales el poder efectivo de los funcionarios elegidos es limitado, la competencia es restringida, las elecciones se desvían de las preferencias populares y la falta de libertades civiles y políticas elimina la posibilidad de organización efectiva. Lo significativo para nuestros intereses es que, debido a esta realidad democrática en América Latina, la consolidación o profundización de la democracia podría incluir una definición mínima de democracia.

En el otro polo se encuentra la democracia participativa o directa. A diferencia de la democracia representativa, aquí se concibe al hombre como un "animal político", el cual para realizarse plenamente necesita desarrollar, según Cortina (1993: 91) tres capacidades: 1) la de participar de modo significativo en los asuntos públicos que afectan su comunidad; 2) la de un sentido de justicia cuya base se centra en la capacidad de deliberar y decidir según intereses comunes, en lugar de sólo intereses individuales y 3) la de un sentido de pertenencia a la propia comunidad. Desde la perspectiva de la democracia participativa, uno de los valores más importantes es el de la igualdad política, donde cada ciudadano tenga igual oportunidad de participar en las decisiones colectivas que para él son

---

<sup>13</sup> Esta definición proviene de un trabajo de Diamond, Linz y Lipset, realizada en 1988. Véase Ruhl 1996.

importantes. Se espera el desarrollo de un hombre autónomo, capaz de ejercer sus derechos políticos, el cual actúa en una sociedad armónica, basada en los principios de solidaridad.

En este trabajo se define la "consolidación" de la democracia como el logro por lo menos de un nivel mínimo, aceptado, de los criterios democráticos mencionados anteriormente. No aceptamos la versión de democracia representativa en su forma más extrema, puesto que ni siquiera responde a estos criterios mínimos de democracia. Más aún, se considera irrelevante una discusión acerca de esta versión extrema, ya que no hemos podido encontrar ningún país que aspire hacia esa democracia. A nuestro modo de ver, la "profundización" de la democracia implica un movimiento a fin de implantar una democracia con tendencias hacia un modelo participativo: amplia participación política, sentido de solidaridad y colectividad y desarrollo de un sujeto, autónomo y capaz de ser protagonista en el ejercicio de la política.<sup>14</sup> Vale destacar que la profundización no necesariamente se traduce en un deseo de implantar una democracia participativa en su forma más extrema, lo que sería una ilusión; se trata de perseguir una utopía positiva, claramente distinta a la versión negativa del modelo neoliberal. En esta perspectiva, el modelo neoliberal representa un obstáculo importante para profundizar la democracia hacia un modelo más participativo.

---

<sup>14</sup> En nuestros estudios de caso, existen claras manifestaciones del deseo de implantar un modelo democrático más participativo.