

# Libertad política y económica en América Latina: ¿es posible que sigan conviviendo?

*Por Alejandro San Francisco R. y Angel Soto G.*

## DOCUMENTOS

Este documento se refiere al proceso de consolidación de la democracia y la economía de libre mercado en América Latina, a partir de los cambios experimentados en el continente en las tres últimas décadas del siglo XX. Si bien los resultados finales del éxito del sistema político y económico permanecen abiertos, es posible observar una adhesión mayoritaria de los gobiernos a los procesos electorales, el estado de derecho y la responsabilidad económica. En esto, la novedad histórica parece convertirse en regla.

**Alejandro San Francisco R.** Licenciado en Historia en la Universidad Católica de Chile; Master of Studies in Historical Research en la Universidad de Oxford (Inglaterra). Profesor del Instituto de Historia y la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Chile. Phone (56-2) 245 33 88. Presidente Riesco 5275, Depto. 174, Las Condes. Email: [asanfran@puc.cl](mailto:asanfran@puc.cl)



**Angel Soto G.** Doctor en América Latina Contemporánea IU Ortega y Gasset / Universidad Complutense de Madrid. Profesor de la Facultad de Comunicación de la Universidad de los Andes (Chile). Phone: (56-2) 412 94 53. Av. San Carlos de Apoquindo 2200. Las Condes, Santiago de Chile. Email: [asotog@uandes.cl](mailto:asotog@uandes.cl)



## 1. Introducción

En 1996 *The Economist* (November 30, 23-26) celebró el nuevo estado político y social del continente americano: la primacía de las políticas económicas responsables y la vigencia de gobiernos civiles democráticos había reemplazado – prácticamente en toda Latinoamérica – al antiguo populismo económico y los gobiernos autoritarios que se habían entronizado en los años '70 y '80 (Edwards 1995).

La situación, sin duda, era novedosa. La retórica política había asumido desde hacía más de un siglo la adhesión a la democracia, pero la historia demostraba que la tradición militar, el caudillismo y las rebeliones eran la regla, mientras los gobiernos civiles y representativos constituían la excepción (Knight 2001). En cambio, en las últimas décadas del siglo XX, la “tercera ola” de democratización mundial tuvo su manifestación particular en Latinoamérica, con progresivas transiciones a la democracia en todo el continente (Huntington 1991; O'Donnell, Schmitter & Whitehead 1994). Casi en paralelo se desarrolló el proceso de liberalización económica, iniciado en Chile a mediados de los años '70, con un éxito probado y admirado por muchos países. Como consecuencia, la economía capitalista reemplazó al sistema de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) y a las propuestas de socialismo, muy influyentes en los años '60 y los '70 (Craig & Lafollete 1997).

En el camino había quedado otro derrotado: el socialismo marxista. En 1989 cayó el muro de Berlín y con él comenzó a derrumbarse también la ilusión comunista, que había surgido con singular fuerza tras la revolución bolchevique de 1917, se había extendido tras la Segunda Guerra Mundial y en 1959 había alcanzado su primer triunfo en América Latina, producto de la victoria de la Revolución Cubana liderada por Fidel Castro y sus seguidores. A fines de siglo se consideraba al comunismo no desde la perspectiva de las promesas ideológicas, sino desde las realidades históricas, bastante más sangrientas y nocivas de lo que muchos hubieran pensado. Los millones de muertos y la construcción de estados totalitarios a lo ancho del mundo debían formar parte del pasado, mientras un sistema basado en libertades debería ser la llave del futuro. La muerte de la Unión Soviética vino a cerrar este ciclo de despedida en 1992 (Furet 1999; Pipes 2001).

Junto con ese adiós sin tristezas, el continente y el mundo le brindaron la bienvenida a la democracia y el capitalismo. La regla de oro parecía ser “ningún gobierno sin elecciones”, “ningún desarrollo sin seriedad económica”. En otras palabras, realidades de libertad política y económica, de crecimiento efectivo y no falsas promesas.

Sin embargo, a comienzos del siglo XXI es necesario detenerse y analizar la realidad continental desde una perspectiva histórica y política, y de ahí extraer conclusiones útiles. Especialmente cuando a la vista se tiene un sombrío panorama en la región, que según cifras de CEPAL indican que el año 2002 el PIB regional cayó en un 1% -el peor registro desde la década de los 80-, mientras que el año 2001 lo hizo en un 0,5% después de crecer más del 4% en el 2000; la inflación subió al 12%, el doble que en el 2001, tras ocho

años de declinación, empeorando las condiciones de vida de un gran número de latinoamericanos (Cepal, 2002). Se estima que la pobreza aumentó en 7 millones de personas (1), la tasa de desocupación se elevó desde un 8,4% de la fuerza de trabajo en el 2001 al 9,1%, mientras que las remuneraciones reales cayeron en un 1,5%, incrementándose el desempleo y la informalidad. En cuanto a los términos de intercambio, todas las economías latinoamericanas se deterioraron a partir de 1998, con excepción de los exportadores de petróleo: Argentina, Ecuador, Colombia, México y Venezuela, siendo las mayores pérdidas de precios relativos externos acumuladas en los últimos cinco años las sufridas por Perú (-21%), Chile (-19%) y Brasil (-16%).

Esto ha significado que la situación de América del Sur hoy en día sea incierta e inestable, ya que a estas dificultades económicas se suman los problemas políticos con importantes crisis de gobernabilidad y una renaciente irrupción de populismos económicos, al menos en el discurso (Dornbusch & Edwards 1991). Argentina es incapaz de diseñar e implementar un programa de reformas para salir de su crítica situación; el gobierno de Perú está muy debilitado políticamente; el de Venezuela ha generado un profundo descontento; en tanto que Ecuador y Bolivia enfrentan situaciones similares, haciendo prever un claro retroceso con respecto a los 90.

¿Vuelve la región a la normalidad del mágico-populismo económico y la devaluación democrática latinoamericana? (Vargas Llosa 2002) Hugo Chávez, tras imponer modificaciones constitucionales de tipo socialista se aferra al poder; Argentina, debido a una revuelta popular adelantó las elecciones; en Perú, Alejandro Toledo preside un gobierno salpicado por la corrupción y el abuso de poder, iniciando una era de concesiones populistas; en tanto que en Bolivia Evo Morales es el verdadero líder, frente a un Gonzalo Sánchez de Losada carente de toda capacidad de tomar decisiones.

Ante este nuevo escenario cabe preguntarse ¿es posible la continuidad del sistema democrático en América Latina, o el continente será sacudido nuevamente por oleadas autoritarias o revolucionarias? ¿Se mantendrá el modelo económico liberal o los gobiernos cederán ante las protestas populistas y las dificultades de la región? ¿Encontró el continente el vínculo perdido entre la economía libre y la democracia, o vivió sólo un momento circunstancial, sin mayores perspectivas? ¿Cuál es el estado actual de América Latina que permite avizorar un determinado comportamiento futuro, en una u otra dirección?

Esos son algunos de los problemas centrales a los que buscará dar respuesta el presente texto.

Para efectos conceptuales, estimamos necesario clarificar dos aspectos, sobre la democracia y la economía de mercado.

Entendemos aquí a la democracia en sentido Dahliano, la democracia política, la poliarquía (Dahl 1971). Por ende, descartamos usar conceptos más complejos, interesantes pero poco funcionales, tales como -por ejemplo- democracia social. En tanto que en el plano económico consideramos la economía de mercado en lo esencial: libre oferta y demanda,

respeto a la propiedad privada sobre los medios de producción, libre iniciativa económica, reducción del tamaño del Estado, privatizaciones, entre otros elementos (2).

## 2. América Latina en el cambio de siglo

El año 2000 sorprendió a América Latina en un nuevo escenario, que se caracteriza por un importante consenso sobre las estructuras políticas y económicas liberales, pero con algunas turbulencias en la superficie que producen alarma e inquietud. Después de más de cinco siglos de “descubrimiento” y decenas de experimentos, el continente quizás se acerca a una etapa de continuidad institucional, paz internacional y aceptación de las diferencias. Asimismo, después de un complejo desarrollo histórico en el siglo XX, muchas veces marcado por la frustración y el desencanto, América Latina parece haber encontrado un cierto consenso en materias de gobierno y desarrollo económico, que ha sucedido a una cadena casi interminable de guerrillas, golpes de estado, gobiernos militares, sub-desarrollo económico y postración social (3). La cumbre realizada en abril de 1998, acordó parte de este importante “consenso de Santiago” según se denominó, por el cual los presidentes latinoamericanos declararon metas ambiciosas para la educación, seguidas de un apoyo explícito a las reformas en el sector financiero, judicial y público.

Tal vez un momento decisivo en el análisis del continente en el cambio de siglo se vivió el 1° de enero del 2003, en Brasil, el país más poblado y con la economía más importante de la región. En dicha nación, la única de habla portuguesa en Sud-América, asumió como Presidente Luis Inácio “Lula” da Silva, líder del Partido de los Trabajadores, después de tres intentos previos por llegar a la Primera Magistratura. Varios elementos se reunieron en ese acontecimiento. Desde luego, a su ceremonia de asunción asistieron numerosos presidentes de los países vecinos, como forma de manifestar la normalidad en las relaciones internacionales y en el régimen brasileño, así como un reflejo de la necesidad de velar por la estabilidad de Brasil, considerando su preeminencia en la región. Estuvieron presentes en la ocasión los Presidentes de Argentina, Venezuela, Uruguay, Bolivia, Perú y Chile, además de representantes de otras naciones. A su vez el nuevo Primer Mandatario de Brasil asistió al cambio de mando en Ecuador, confirmando una tendencia que parece solidificarse en el continente: presidentes elegidos comparten el cambio de mando de otros presidentes también elegidos.

Un segundo elemento interesante fue la presencia amistosa de dos curiosos líderes: Fidel Castro, el sempiterno dictador cubano, y un complicado Hugo Chávez, de Venezuela, que casi completaba un mes de paro general (incluida la paralización de la poderosa industria del petróleo). Ambos, sumados a Lula, representan la fuerza de la nueva izquierda continental, aunque con matices. El brasileño asumió con legitimidad democrática, mientras Castro cumplía el mismo día 44 años desde el triunfo de la Revolución Cubana y de la instauración del totalitarismo en la isla caribeña, en 1959. Chávez, en tanto, fue un militar golpista a comienzos de los '90, pero que luego triunfó en procesos electorales, para ter-

minar gobernando al límite “exterior” de la Constitución y la ley, con un país al borde de un golpe de estado y la guerra civil.

Un tercer factor estuvo determinado por el discurso de Lula, quien se comprometió a terminar con el hambre y la miseria que afectan a millones de brasileños, muchos de los cuales apoyaron al líder del Partido de los Trabajadores durante las elecciones. Tarea difícil que es todo un símbolo: uno de los continentes más ricos en recursos naturales llegó al siglo XXI con más de 100 millones de pobres, una de las lacras sociales de más larga data, llena de promesas incumplidas. Junto a la pobreza conviven grados importantes de analfabetismo, falta de acceso a la educación y a la salud, además del peligro de explosión social.

Por último, la llegada al poder de Lula es también el símbolo de la libertad reinante en el continente, pero también del consenso alcanzado. El nuevo Presidente brasileño tiene amigos y detractores, es admirado y temido. Pero goza de la legitimidad democrática que le dio su triunfo electoral en una segunda vuelta (es decir, más de la mitad de los electores lo apoyó); sucedió en el poder a quien lo había derrotado años antes en otras elecciones, Fernando Henrique Cardoso (4); ha prometido gobernar cuidando tanto el régimen democrático como cumpliendo los compromisos internacionales del país. Es decir, en ambos casos, respetando la democracia que tanto costó alcanzar en Brasil (que en 1964 tuvo una intervención militar) y también el sistema económico capitalista (sin caer en las amenazas que se extendían en los mismos años '60 de construir socialismos reales en América Latina).

## 3. Factores de consolidación democrática y de la economía de mercado

¿Por qué se puede hablar de consolidación democrática en América Latina? ¿Por qué es posible pensar en la continuidad del modelo económico liberal? ¿Qué razones hay para darle al consenso actual un carácter de permanencia que es imposible de comprobar en la actualidad? (Alcántara y Crespo 1995).

Alan Knight (2001) resumió de manera muy clara el estado actual de las cosas en el continente. “La coyuntura actual favorece claramente a una democracia ‘asegurada’ y amigable al mercado, resistente tanto a la revolución popular como al autoritarismo conservador. La ‘tradición revolucionaria’ se presenta moribunda; la ‘tradición’ democrática lidera el terreno”. Así lo perciben, desde luego, gobernantes y gobernados, partidos de gobierno y oposición, fuerzas internacionales y grupos al interior de los países de América Latina. Todo parece “conspirar” en favor de la democracia y la economía libre.

Un primer factor que contribuye a esta victoria se refiere al fracaso de las alternativas, al efecto comparativo siempre necesario en los análisis sociales. Ninguna de las utopías que se levantó para hacer frente a la expansión de la democracia a fines del siglo XIX y comienzos del XX logró demostrar su mayor valor relativo, ni tampoco pudo obtener mejores resultados en la participación política o la extensión de la

libertad o la justicia. En el plano económico ocurrió otro tanto: la igualdad social prometida quedó en meras declaraciones, el crecimiento económico de los modelos alternativos fue escaso o nulo (frente a la realidad liberal de los años '80 y '90), la redistribución de la pobreza fue más visible que la esperanza de repartir riqueza. Ante esos factores, la democracia y el mercado aparecieron como las mejores opciones, con una renovada vitalidad y con resultados concretos (5).

Un segundo factor que consolida la victoria del liberalismo económico y político se manifiesta en la transición mental o ideológica de los sectores dirigentes en América Latina. Antiguos revolucionarios devinieron en administradores del Estado, mientras socialistas a ultranza llegaron a ser liberales convencidos. El asunto cobra mayor interés, si consideramos que muchos de ellos adquirieron puestos de importancia a fines de siglo, incluso asumiendo la presidencia de numerosos países de la región. Algunos casos son emblemáticos: Fernando H. Cardoso en Brasil y el Presidente Ricardo Lagos en Chile (San Francisco 2002), entre los más importantes. Ambos habían experimentado sus propias e importantes conversiones mentales, como se reflejaría en sus respectivos gobiernos.

Un tercer elemento decisivo es la presión internacional, lo que podríamos llamar “las reglas del juego” que se han impuesto en el mundo, favorables tanto a la democracia como al fortalecimiento de la economía libre (Drake 1998; Hollifield & Jillson 2000). La OEA, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, entre otros, exigen el respeto a ciertas normas mínimas de organización social, que tienen como sus piedras angulares el manejo económico responsable (economía de mercado) y los gobiernos representativos y respetuosos de los derechos humanos (democracia): estamos frente a “the only game in town”.

Un cuarto factor de indudable valor está determinado por la fuerza de las ideas, el poder de la persuasión, la ventaja obtenida en el terreno ideológico e intelectual (Piñera 1992). Así como en los años treinta los corporativismos (y estatismos) tuvieron gran fuerza en el mundo, en los sesenta la marea revolucionaria comenzó a sacudir los distintos continentes con su verborrea y sus triunfos. A comienzos del siglo XXI las ideas provenientes de Europa y los Estados Unidos, favorables al respeto a los derechos humanos y la democracia, por ejemplo, han logrado una expansión considerable (Dezalay & Garth 2002). El tema se prueba doblemente si lo comparamos con sus alternativas – la marxista, por ejemplo – que no gozan de gran respaldo e incluso aparecen lejanas o retrógradas.

Un último factor es de carácter numérico, de apreciación práctica de los asuntos políticos y económicos de América Latina. La razón es simple, pues si se toman como años de referencia 1980 y 2000, se verá lo siguiente: en 1980 más de la mitad de los países del continente eran gobernados por dictaduras militares (o de otro tipo, como México), mientras sólo unos pocos vivían bajo sistemas democráticos más o menos estables; el 2000 en cambio, la totalidad de ellos – con la sola excepción de Cuba (podría agregarse Venezuela) – tienen gobiernos elegidos democráticamente. Un caso no-

table es el de Centroamérica, que vivía en sendas guerras civiles y dictaduras, como se dieron en Nicaragua y El Salvador, mientras hoy ven levantarse sistemas constitucionales y electorales, aunque con dificultades (Vilas, 1996).

En materia económica sucedió exactamente lo mismo: hacia 1980 sólo Chile había iniciado las profundas reformas económicas que lideraron los Chicago Boys (Levine 1992), revolución que recibió críticas demoledoras en su momento (Foxley 1988). Sin embargo, en los años siguientes se sumaron numerosos países, bajo administraciones de distinto signo: la Argentina de Menem; el Perú de Fujimori; México bajo Salinas de Gortari; Brasil con Cardoso; por mencionar a algunos de los más importantes.

#### 4. Las críticas al liberalismo económico

En 1997 en Chile, el país pionero de las reformas estructurales en materia económica, el intelectual marxista Tomás Moulián publicó su *Chile Actual. Anatomía de un mito*. La obra, un ensayo bien escrito, algo amargo, era una denuncia de la transición pactada chilena y de la vigencia incontestable del mercado como forma de organización económica. El asunto no tendría importancia: es obvio que el jefe de campaña de la candidata presidencial del Partido Comunista de Chile en 1999, Gladys Marín, es un crítico declarado de la democracia política y la economía de mercado. Lo curioso es otra cosa: el enorme impacto editorial y social de la obra de Moulián, que se graficó en miles de ventas, pero también en el grado creciente de acusaciones contra el modelo, de parte de gremios y sindicatos, federaciones estudiantiles, dirigentes políticos de izquierda y – aunque en menor medida – de los gobiernos de la Concertación, entre otros.

A las opiniones personales o asociativas se sumaron realidades impensadas en los años del milagro chileno, que hacia 1998 cumplía 15 años de crecimiento ininterrumpido, a un promedio de 7% anual. Ese año las cosas comenzaron a cambiar: el país creció al 3,4% (4 puntos menos que el año anterior) y en 1999 Chile tuvo un crecimiento negativo de -1,1%. Otro indicador del que el país sentía orgullo comenzó a tambalear, cual es el índice de desempleo, que se elevó al 9,7% en 1999 y siguió en cifras de dos dígitos en los años siguientes (Larraín & Vergara 2000). El “tigre” estaba herido.

La verdad es que esa oleada crítica se comenzó a extender por el continente. Algunos llegaron a hablar del agotamiento del modelo, mientras los agoreros del pesimismo encontraron nuevas audiencias para sus diatribas. Así sucedió en Chile, pero las críticas se hicieron extensivas a otros países. La cruzada anti-liberal la ha desarrollado Chávez en Venezuela, con planteamientos tales como el del 5 de julio del 2002, cuando al conmemorar el día de la independencia señaló: “El neoliberalismo es el camino al infierno para los pueblos de este planeta. El mundo no es viable por esa vía porque conduce a la guerra, la muerte y la destrucción”. Diversos sectores en Argentina también lo han planteado, como el propio presidente Eduardo Duhalde quien nada más jurar como tal, expuso: “La propia esencia de este modelo perverso terminó con la convertibilidad, arrojó a la indigencia a dos millones de compatriotas, destruyó a la clase media y quebró a

nuestras industrias” (*La Tercera*, Agosto 24, 2002). Alejandro Toledo, en Perú, planteaba un sistema “con rostro humano”. Lula en Brasil abogó por algo similar, al igual que los zapatistas en México y Morales en Bolivia, entre muchas otras manifestaciones de sentimiento contrario al estado de cosas dominante en América Latina.

Por el momento, los adversarios de la economía liberal tienen un marcado carácter negativo y poco propositivo, destinado más bien a atacar al modelo que a plantear alguna alternativa viable. El discurso se presenta como anti-globalización, anti-capitalista, anti-banca internacional, pero no da cuenta de sus “pro”. ¿Pro estado? ¿Pro nacionalización de empresas? ¿Pro reforma agraria? ¿Pro autarquía?

En cualquier caso, por ahora es posible observar las denuncias, pero no las alternativas en América Latina. Durante el siglo XX hubo opciones, como lo fueron los autoritarismos militares, el régimen comunista y el estatismo: hoy no. Además se debe observar otro factor, por cuanto el sistema de economía libre ha experimentado otros momentos difíciles en su corta historia, como fue en la crisis de 1982-83 en el caso de Chile, cuando muchos anunciaron el fin del modelo chileno. La verdad es que el país pionero de las reformas liberales salió fortalecido de la crisis, profundizó las reformas (privatizaciones, por ejemplo) y las expandió a otros países, sirviendo de ejemplo. Quizá a comienzos del siglo XXI sea América Latina quien esté soportando la hora difícil de la prueba: sobre cómo enfrente el momento histórico pueden fundarse las bases de la consolidación del sistema económico en toda la región.

## 5. Problemas actuales y tareas pendientes

John Williamson (1990) escribió que en “Washington” se había alcanzado un grado considerable de consenso acerca de los instrumentos de política propuestos para alcanzar el desarrollo. Estos son: disciplina fiscal, prioridad del gasto público en educación y salud, reforma tributaria, tasas de interés positivas determinadas por el mercado, tipos de cambio competitivos, políticas comerciales liberales, apertura a la inversión extranjera, privatizaciones, desregulación y protección de la propiedad privada. De esta forma, a mediados de los 90, América Latina estaba en una situación expectante, pues las autoridades de estos países habían tomado las medidas que traían consigo altas tasas de crecimiento. De esta forma, la estabilización macroeconómica y las reformas estructurales contribuían a que las tasas de crecimiento fueran más altas de los que fueron en la década de los 80. Era común que para la segunda mitad del decenio 1990 se proyectaran tasas de crecimiento superiores al 6% anual (6). A su vez, la región aumentó el capital privado de un flujo neto de US\$12.500 millones en 1990 a US\$54.100 millones en 1993. Al tiempo que se invitó a México a formar parte de ámbitos tradicionalmente reservados a los países industrializados como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (Burki y Perry 1998, ix).

Esta situación obedecía al hecho que las prioridades de Latinoamérica durante la crisis de la deuda se concentraron

en lograr estabilidad económica y desmontar los elementos fundamentales del modelo proteccionista, lo cual era necesario para aprovechar los posibles beneficios de los crecientes volúmenes de intercambio comercial y flujos de capital, cuestión que dio sus frutos en la década de los 90. Los resultados iniciales fueron altas tasas de crecimiento y una popularidad de las reformas en aquellos países que se aplicaron con mayor profundidad. Carlos Salinas, en 1994 fue el presidente saliente más popular en la historia de México; en tanto que Alberto Fujimori en Perú y Carlos Menem en Argentina fueron reelectos por amplios márgenes a mediados de la década de los 90 (Vásquez 2002). Se esperaba que estas “reformas de primera generación” aumentaran las tasas de crecimiento económico y disminuyeran de manera significativa la pobreza; de hecho, se confiaba en que el flujo de capital y el crecimiento de las exportaciones promoverían el desarrollo de los sectores con un uso intensivo de mano de obra, lo que no ocurrió.

En lo político, estos cambios coincidieron con los procesos de transición a la democracia que permitieron a la región dejar atrás las dictaduras militares, resucitando una sociedad política que permitió a sus uniformados retornar a los cuarteles, al tiempo que los débiles parlamentos y tribunales se fueron fortaleciendo. A ello se sumó el hecho que las alternativas revolucionarias, principalmente la marxista, disminuyó ampliamente su apoyo en la población y en los partidos políticos: Cuba no sólo era una isla geográfica, sino también ideológica.

Efectivamente, las reformas disminuyeron los índices de pobreza y aumentaron los índices de crecimiento económico. A fines de los 90 y comienzos del siglo XXI, un número de países había experimentado años de recesión, inestabilidad política y crisis económica, en donde el resurgimiento del crecimiento no estuvo asociado a una fuerte demanda por mano de obra en el sector formal, por el contrario, aumentó el desempleo y el empleo informal; y el crecimiento de las exportaciones ha estado concentrado en los sectores de uso intensivo de recursos naturales, en tanto que la brecha salarial entre mano de obra calificada y no calificada aumentó. Esto ha significado que los índices de pobreza se mantengan en niveles inaceptablemente altos, junto a una inseguridad económica en los sectores más pobres y de clase media, vinculada a la inseguridad laboral y volatilidad de los ingresos (Burki y Perry 1998b, 1-2). El FMI brindó rescates financieros a México, Argentina, Brasil y Uruguay, aunque lo más espectacular fue el colapso de la economía Argentina a comienzos del 2002, cuyo cese de pagos de deuda y la devaluación la llevaron a una profunda depresión, sembrando dudas en la mentalidad de los argentinos acerca de las bondades de las reformas de mercado. Efectivamente, el decepcionante 1,5% de crecimiento per cápita de América Latina en los 90 fue mejor que el de la década anterior (-0,68%), pero ciertamente no llenó las expectativas y fue acompañado de agitación económica. Es dentro de este contexto de desilusión que muchos políticos, usando su retórica populista y demagógica, se hicieron del poder en Argentina, Brasil, Venezuela, Perú y Ecuador, vilipendiando al libre mercado como la causa de los problemas de esos países.

Sin embargo, culpar al mercado es erróneo, ya que debe recordarse que el cambio de rumbo hacia la economía libre que experimentó la región tuvo lugar por el fracaso de las políticas del pasado, no porque los gobiernos estuvieran comprometidos con los principios del libre mercado. Por ejemplo, fueron el centroizquierdista partido gobernante en México, el peronismo argentino y Fujimori en Perú (que en su campaña se plantó en contra), los que introdujeron la liberalización, incluso después de mantener posturas contrarias al modelo (Stokes 2001). A mediados de los 90, con el éxito de las primeras reformas, los gobiernos perdieron el interés en la liberalización, así la agenda incompleta de reformas era amplia y produjo retornos disminuyentes en forma de tasas de crecimiento lentas e indicadores económicos negativos. El caso más evidente es Argentina, que sufrió un alto desempleo crónico debido a que no reformó sus rígidas leyes laborales (Vásquez 2002), y porque mantuvo un alto nivel de gasto fiscal, inicialmente financiado con las privatizaciones, mientras más tarde se empezó a financiar el déficit público con deuda.

Esto nos permite concluir que es necesario emprender reformas adicionales para lograr ese ansiado crecimiento sostenible y una reducción significativa de la pobreza (Soto 2001).

Un programa de reformas para América Latina debería contemplar al menos algunas de las siguientes propuestas:

*a) Inversiones crecientes en capital humano.* Esto significa priorizar la inversión en la educación de las personas y su salud. En este sentido, pese a que se ampliaron los ámbitos de educación y salud, su calidad sigue siendo lamentable en comparación a los países desarrollados. Desde este punto de vista, la desigualdad de oportunidades en ambas materias es uno de los principales factores que determinan la distribución del ingreso y la pobreza actual de la región. Es evidente que aumentando su calidad, se fomenta la competitividad y el crecimiento de la productividad en el mediano y largo plazo, permitiendo la reducción de la pobreza a través del crecimiento económico. Un programa como éste debe incluir el fomento de la autonomía de las escuelas, bajo el control de los padres y las comunidades, la promoción de competencia entre los proveedores públicos y privados, la remuneración de los profesores sobre la base de su rendimiento, reforma de las instituciones pedagógicas y el aumento de servicios de guardería infantil, especialmente en los sectores más pobres. El Estado debe ejercer una importante función subsidiaria, promoviendo la calidad y acceso a la enseñanza formal de parte de toda la población.

*b) Mercados financieros eficientes.* Está demostrado que el desarrollo de los mercados bancarios y de capital aumenta las inversiones y las hace más eficientes. En nuestra región, los índices de desarrollo financiero siguen siendo bajos, los márgenes de intermediación elevados y los mercados de bonos y acciones reducidos, concentrados y carecen de liquidez. Por otro lado, el escaso acceso al crédito que tienen los microempresarios, los pequeños productores rurales y los pobres impide que el crecimiento económico produzca todo el efecto de crear empleo y reducir la pobreza. Desde ese punto de vista se hace ne-

cesario mejorar la reglamentación y supervisión de los mercados financieros, el fomento de la competencia interna y externa, la privatización de los bancos estatales, la creación de mercados de bonos y acciones muy activos y líquidos, e integración de los mercados financieros segmentados para microempresas, el sector rural y la vivienda.

*c) Mejora del entorno constitucional, legal y reglamentario.* Los derechos de propiedad y la existencia de sistemas jurídicos y reglamentarios adecuados tienen importancia decisiva en el crecimiento ya que fomentan una mayor y más eficiente inversión. En el caso de la región, los inversionistas tanto extranjeros como nacionales aún dudan de la protección de los derechos de propiedad, ejecución de contratos y credibilidad de la estructura jurídica y normativa. Es evidente que la precariedad de tales instituciones junto al exceso de reglamentaciones, fomenta las actividades del sector informal e incentivan modalidades de crecimiento que no reducen la pobreza, de ahí que sea indispensable proteger tales derechos, ampliar los títulos de propiedad, formular leyes eficientes sobre la competencia y eliminar la excesiva e innecesaria reglamentación. Para ello han de reformarse los mercados de trabajo y los marcos normativos para la inversión privada en infraestructura y servicios sociales.

*d) Un sector público y un gobierno de buena calidad.* Hoy la discusión no debe ser sobre el Estado productor o empresario, sino sobre la utilidad del Estado para servir a las personas: importa su utilidad real, su capacidad de contribuir al bien común. Evidentemente los marcos normativos no sirven de mucho si las leyes y reglamentos no se obedecen ni se aplican. Sin embargo, la calidad de las burocracias, confianza en el gobierno, confiabilidad del poder judicial y seguridad personal cada vez están más deteriorados en América Latina, lo cual afecta directamente la inversión y el crecimiento, por ello se hace indispensable una descentralización eficiente del gobierno, la reforma de la administración pública y la reforma del poder judicial. Adicionalmente, los riesgos posibles o efectivos de corrupción son una luz de alerta en la estabilidad política del continente.

*e) Nueva fase de privatizaciones.* Es necesario que los países latinoamericanos asuman el desafío de llevar adelante una nueva oleada privatizadora, que signifique a los países más recursos para sus arcas, los que debieran ser utilizados principalmente en educación: es decir, pasar de la inversión productiva. Asimismo, los estados debieran concentrarse en sus funciones propias, dejando a los particulares el desarrollo prioritario de todas las demás tareas sociales (las cuales puede complementar el estado de acuerdo a su función subsidiaria). Las privatizaciones debieran ser abiertas y desideologizadas. Debieran incluir, además, una serie amplia de bienes y servicios: empresas mineras, aeropuertos, concesiones viales, instituciones de enseñanza, el sistema de pensiones, bancos, entre otras empresas.

*f) Fortalecimiento fiscal.* En un mundo globalizado como el actual, caracterizado por la integración financiera e ines-

tabilidad de los flujos de capital, la prudencia y la flexibilidad en materia fiscal son los pilares fundamentales de la estabilidad macroeconómica, la cual es determinante para aumentar las tasas de crecimiento. Del mismo modo, dicha prudencia y flexibilidad fiscales contribuyen a que las tasas de ahorro nacional sean elevadas y aporten un nivel suficiente de inversión en capital humano e infraestructura. También en este ámbito, son necesarias otras reformas fiscales que garantizan la sustentabilidad a largo plazo, entre ellas podemos mencionar la reforma de la seguridad social, mejoras en los sistemas de recaudación de impuestos, etc.

Sin embargo, estas reformas por sí mismas no bastan. Es necesario también desarrollar un marco de gobernabilidad, sustentabilidad y factibilidad de las políticas públicas, ya que ellas no sólo necesitan ser “técnicamente correctas” sino que también es importante que la gente esté convencida de que son beneficiosas. De ahí que sea necesario transmitir con fuerza y convicción las ideas, persuadiendo y creando un consenso de que estas políticas traerán bienestar en un mundo abrumado por las crisis económicas. Tal como señaló Eduardo Aninat, “los economistas tendemos a culpar a los grupos de interés por nuestra incapacidad de implementar políticas correctas. El lobby es el que nos impide llegar a las soluciones óptimas. Algunos incluso en ocasiones alimentaron sueños autoritarios para vencer estas trabas. Sin embargo, deberíamos preguntarnos si acaso somos nosotros mismos los incapaces de persuadir y crear el apoyo suficiente para las reformas. Si tenemos razón, o creemos tenerla, ¿por qué tantas veces nuestro “producto” no es elegido?” (Burki y Perry 1998, 123). Al respecto, agrega dos ejemplos que ilustran la importancia de tener un discurso convincente. Primero, las dificultades de perfeccionar el funcionamiento del mercado de trabajo es el resultado de que muchas veces somos incapaces, o quizás ignorantes, en comunicar la importancia de un mercado fluido que permita mayor movilidad, “no un mercado más desprotegido, donde los trabajadores de baja calificación y con nulo poder de negociación terminen ganando salarios por debajo de lo que prevalecería en un mercado efectivamente competitivo”. Un segundo ejemplo es el de la salud. En Chile, este sistema es incapaz de satisfacer las necesidades de las personas, y éstas se ven limitadas o impedidas de acceder a una cobertura de salud adecuada, ¿cómo se puede sostener este sistema en el largo plazo? O ¿qué arraigo puede tener entre la gente un sistema excluyente? Ciertamente, en este tema no se trata de volver atrás, sino como persuadir, sin populismo. En fin, “las políticas públicas necesitan legitimidad y para ello la gente, al menos la mayoría de ella, debe convencerse con la retórica y la práctica de que las reformas son beneficiosas. No basta la receta. Es necesario la persuasión y la efectividad” (Burki y Perry 1998, 123), pues es evidente que en la región no existe una comprensión real de qué es una economía de mercado.

## 6. Los peligros de la regresión: autoritarismo y revolución

En un sugerente artículo, Paul Cammack (2000) se pregun-

taba lo siguiente: “In Permanent Retreat?” El autor se refería a lo que denominó “el modesto rol futuro de las Fuerzas Armadas en Sud-América”. Distintos autores han enfatizado lo mismo: después de dos décadas de gobiernos militares en América Latina, es posible pensar una etapa más o menos larga de distanciamiento entre los uniformados y los palacios de gobierno de los diferentes países del continente. Lo que algunos denominan la “regresión autoritaria” no parece tener viabilidad en el cambio de siglo (7).

Algo similar sucede con la fascinación revolucionaria, mayoritaria y dominante por décadas, marginal y pasada de moda en el presente. Una figura nos puede ilustrar mejor que grandes explicaciones: Fidel Castro. Cuando el joven y barbudo líder revolucionario entró en La Habana el primer día de enero de 1959, su idealismo y juventud representaban una propuesta de futuro. No fue casualidad que Fidel se hiciera famoso y admirado, sus ideales atractivos y posibles, y su proyecto de revolución continental fue considerado necesario y urgente. En los años '60 surgieron focos insurgentes en toda la región y los jóvenes se comprometieron en la lucha. Pero han pasado ya nueve lustros, y en estos 45 años la joven figura del Castro revolucionario se ha convertido en un dictador perpetuo y decadente, las posibilidades de victoria no existen, el comunismo preconizado con ideales sólo se mantiene por la fuerza bruta, la retórica revolucionaria está repetida, gastada y fuera de lugar.

Si bien no son los tiempos de dictadores como Castro, hay signos que permiten el desarrollo de figuras como Hugo Chávez (Venezuela) y Lucio Gutiérrez (Ecuador). Las asonadas golpista que ambos encabezaron, lejos de ser condenadas por sus conciudadanos, les valieron prestigio y popularidad, al punto de alcanzar el poder – cada uno de ellos – en las urnas. Se trata de líderes políticos que podrían ser considerados parte del “autoritarismo populista” (Dix, 1985), frecuente en la región por décadas, pero que parecía olvidado.

En cuanto a los gobiernos militares, todo indica que estarán fuera de circulación por largo tiempo. Un ejemplo puede clarificar lo anterior. Ante la crisis profunda que azotó a Argentina el 2001, muchos comenzaron a hablar de la posibilidad de una intervención militar, para superar el caos y el desgobierno que afectaban al país: no hubo el más mínimo asomo de dictadura militar, y parecía como si los fantasmas de Las Malvinas y la guerra sucia hubieran espantado cualquier posibilidad de “solución” militar a la crisis política (8).

## 7. Conclusiones

No es posible responder sobre el futuro con certezas, por ser precisamente una pregunta abierta. En ocasiones, algunos hitos específicos contribuyen a cambiar el curso de los acontecimientos, mientras algunos actores históricos pueden doblarle la mano al “destino”.

Si a algún momento histórico previo se parece la América Latina actual, democrática y capitalista, es al que observaron los habitantes del continente en el proceso de la post-Independencia. Como entonces, existe un consenso republicano. El antiguo “no a la monarquía” es hoy un “no a la

dictadura” (en cualquiera de sus variantes). La obsesión de construir un gobierno libre fue tan importante entonces como a comienzos del siglo XXI.

También se parece por la vía de las esperanzas, por el deseo de una vida mejor, por las posibilidades reales de una historia más digna de ser vivida. Quizá el problema de fondo esté radicado en un asunto relacionado, pero distinto: ni los modelos económicos ni los sistemas políticos pueden asegurar la felicidad de los hombres y mujeres del continente americano. Sin embargo – bajo determinadas circunstancias – representan las posibilidades de ejercicio de la libertad personal, la iniciativa creadora, la definición de proyectos de vida y la participación dentro de la sociedad. También podría significar precisamente lo contrario: el dominio del Estado sobre las personas, la falta de derechos y libertades, la imposibilidad de ser parte de un proyecto social.

Ese parece ser el estado actual del continente latinoamericana-

no, cuyos habitantes están en presencia de una oportunidad histórica esperanzadora, pero de resultados abiertos. La clave radica, en parte, en las definiciones políticas y económicas que se consoliden a medida que avanza el siglo XXI. Si la democracia logra perdurar como sistema de organización y participación política, la novedad histórica se convertirá en regla y la estabilidad tendrá permanencia inédita. Si la economía de mercado logra superar las barreras y críticas que se le han aparecido en el camino, el crecimiento económico y la superación de la pobreza serán realidades tangibles y duraderas.

Si, por el contrario, se produce una regresión histórica en ambos procesos, América Latina volverá también a contemplar algunas de las tristes realidades que han sido sus compañeras de ruta: la multiplicación de la miseria, la opresión sobre la disidencia, las pesadillas continuas, los nuevos fracasos de las viejas promesas.

<sup>1</sup> Una encuesta realizada por Zogby International para la Universidad de Miami marcó profundas diferencias entre las percepciones de los distintos países cuyos habitantes se autocalificaron como pobres. El 97% de los argentinos se expresó en ese sentido al igual que el 80% de los venezolanos, el 76% de los colombianos, el 70% de los mexicanos y el 59% de los brasileños. En Chile lo hizo sólo el 36%. *La Tercera*, Santiago, Octubre 20, 2002.

<sup>2</sup> Siempre útil para la unión de ambos conceptos F. Hayek, *The Road to Serfdom* (1944) y *The Constitution of Liberty* (1959).

<sup>3</sup> Aunque el resumen histórico puede parecer pesimista, las “historias” sobre el continente confirman su inestabilidad y permanente estado de crisis. El trabajo más completo y útil es la obra colectiva dirigida por Leslie Bethell (Edited by) (1991), *The Cambridge History of Latin America*.

<sup>4</sup> Esto es un símbolo de consolidación democrática, el llamado doble test electoral del que habla Huntington. Se refiere a que una democracia está más consolidada cuando un gobierno elegido es derrotado y deja el poder a otro gobierno democráticamente electo. Ver Huntington 1991.

<sup>5</sup> En este sentido, se puede discrepar de Fukuyama en cuanto a la idea del fin de la historia, pero su análisis empírico es consistente: el liberalismo económico y político derrotó, en el plano de las ideas, tanto a los “fascismos” como al comunismo. Ver F. Fukuyama 1989.

<sup>6</sup> Es de notar que el conjunto de los principios arriba mencionados y el crecimiento anual del 6% ya lo había experimentado Chile a partir de sus reformas de los años '70 y '80.

<sup>7</sup> Véase también Nunn, 2002.

<sup>8</sup> Ver trabajos recientes de David Pion Berlin 2001; Kees Koonings & Dirk Kruijt 2002.

## Referencias

- Alcántara, Manuel y Crespo, Ismael (Eds). 1995. *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*. Salamanca: Ed. Universidad de Salamanca.
- Bethell, Leslie (Edited by). 1991. *The Cambridge History of Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Biglaiser, Glen. 2002. *Guardian of the Nation? Economists, Generals, and Economic Reform in Latin America*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.
- Burki, Shahid Javed & Perry, Guillermo E. 1998a. *La larga marcha: Una agenda de reformas para la próxima década en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Burki, Shahid Javed & Perry, Guillermo E. 1998b. *Más allá del consenso de Washington: La hora de la reforma institucional*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Cammack, Paul. 2001. 'In Permanent Retreat? The Modest Future Role of the Armed Forces in South America', in Silva, Patricio (edited by), *The Soldier and the State in South-America. Essays in Civil-Military Relations*. New York, Palgrave, 2001.
- CEPAL. 2002. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2002*. <http://www.cepal.cl>
- Craig, Paul & Lafollete, Karen. 1997. *The Capitalist Revolution in Latin America*. New York /Oxford: Oxford University Press.
- Dahl, Robert. 2001. *Poliarchy. Participation and Opposition*. New Haven and London: Yale University Press.
- Dezalay, Yves & Garth, Bryant G. 2002. *The Internationalization of Palace Wars. Lawyers, Economists, and the Contest to Transform Latin American States*. Chicago and London, The University of Chicago Press.
- Declaración de Santiago*. 1998, Segunda cumbre de las Américas, Santiago de Chile, April 18.
- Dix, Robert H. 1985. 'Populism: Authoritarian and Democratic', in *Latin American Research Review* Vol. 20, N° 2.
- Domínguez, Jorge (editor). 1997. *Technopols. Freeing politics and markets in Latin America in the 1990s*. Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press.
- Edwards, Sebastián. 1995. *Crisis and Reform in Latin America. From Despair to Hope*. Washington, Oxford University Press.
- Foxley, Alejandro. 1988. *Experimentos neoliberales en América Latina*. México: FCE.
- Fukuyama, Francis. 1989. "The End of History." *The National Interest* 16 (Summer).



- Hollifield, James F. and Jillson, Calvin (Editors). 2000. *Pathways to Democracy. The Political Economy of Democratic Transitions*. New York and London, Routledge.
- Huntington, Samuel. 1991. *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, Oklahoma, Oklahoma UP.
- Koonings, Kees & Kruijt, Dirk. 2002. *Political Armies. The Military and Nation Building in the Age of Democracy*. London & New York: Zed Books.
- Knight, Alan. 2001. 'Democratic and Revolutionary Traditions in Latin America', in *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 20, N° 2, pp. 147-186.
- Larraín, Felipe y Vergara, Rodrigo. 2000. *La transformación económica de Chile*. Santiago: CEP.
- Larroulet, Cristián. 2002. *Los desafíos de América Latina ¿Nuevamente una década perdida?* Santiago: Instituto Libertad y Desarrollo.
- Levine, Barry (Edited by). 1992. *El desafío neoliberal. El fin del tercermundismo en América Latina*. Colombia, Edit. Norma.
- Nunn, Frederick M. 2002. "Military Institutions in Transition: Changing Times and Times of Change in Latin American Officer Corps Thought and Self-Perception." *Bicentenario. Revista de historia de Chile y América* 1 (2): 5-22.
- O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe C. y Whitehead, Laurence. 1994. *Transiciones desde un gobierno autoritario. América Latina*. Barcelona: Paidós.
- Piñera, José. 1992. 'Chile: el Poder de una idea'. En Barry Levine (editor), *El desafío neoliberal. El fin del tercermundismo en América Latina*. Colombia, Edit. Norma.
- Pion-Berlin, David (Edited by). 2001. *Civil-Military Relations in Latin America. New Analytical Perspectives*. Chapel Hill & London: The University of North Carolina Press.
- Pipes, Richard. 2001. *Communism. A Brief History*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- Sabino, Carlos. 1998. *El fracaso del intervencionismo. Apertura y libre mercado en América Latina*. Caracas: Ed. Panapo.
- Schamis, Hector E. 2002. *Re-Forming the State. The Politics of Privatization in Latin America and Europe*. USA: University of Michigan Press.
- Soto, Angel. 2001. "América Latina frente al siglo XXI: Llegó la hora de las reformas institucionales." *Revista de Derecho*. Universidad Católica de la Santísima Concepción, 9: 39-59.
- Teichman, Judith A. 2001. *The Politics of Freeing Markets in Latin America. Chile, Argentina and Mexico*. Chapel Hill & London: The University of North Carolina Press.
- Vargas Llosa, Alvaro. 2002. "¿Latinoamérica vuelve a la normalidad?". *La Tercera*, Santiago, July 27.
- Vásquez, Ian. 2002. *Una política exterior de Estados Unidos para América Latina*. November 15. CATO Hanbook for the 108<sup>th</sup> Congress (2003). [http://www.elcato.org/vasquez\\_americalatina.htm](http://www.elcato.org/vasquez_americalatina.htm)
- Vilas, Carlos M. 1996. 'Prospects for Democratization in a Post-Revolutionary Setting: Central America', in *Journal of Latin American Studies*, Vol. 28, Part 2.
- Williamson, John. 1990. "What Washington Means by Policy Reform." In *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*, J. Williamson (Edited by), Washington, DC: The Institute for International Economics.