

# MAS ALLA DE LAS TRANSICIONES A LA DEMOCRACIA EN AMERICA LATINA (\*)

Por MARCELO CAVAROZZI

## SUMARIO

I. LA DÉCADA DE 1980: PRIMERO, CRISIS Y CONVERGENCIA; LUEGO, LA SINGULARIDAD DE LAS TRANSICIONES.—II. DESORGANIZACIÓN ECONÓMICA Y DESGASTE POLÍTICO EN LAS NUEVAS DEMOCRACIAS.—III. LA MATRIZ ESTADO-CÉNTRICA.—IV. HACIA UNA NUEVA MATRIZ: DILEMAS TEÓRICOS Y POLÍTICOS EN LA DÉCADA DE 1990.

### I. LA DÉCADA DE 1980: PRIMERO, CRISIS Y CONVERGENCIA; LUEGO, LA SINGULARIDAD DE LAS TRANSICIONES

En agosto de 1982, Jesús Silva Herzog, el ministro de Hacienda de México, llegó a los Estados Unidos y anunció que su país no continuaría pagando la deuda externa. Como bien se sabe, ese evento marcó una divisoria de aguas en la historia económica de América Latina; la moratoria mexicana fue rápidamente imitada por muchos otros países del continente, dando inicio a la crisis económica más seria de la región durante el siglo xx. Uno de los as-

---

(\*) Ponencia presentada al XVI Congreso de la Latin American Studies Association (LASA), 4-6 abril de 1991, Washington, Estados Unidos. En este trabajo discuto una serie de ideas e hipótesis que han sido elaboradas conjuntamente con MANUEL ANTONIO GARRETÓN. De todas maneras, este texto es de mi exclusiva responsabilidad. Quiero agradecer las críticas y aportes hechos a esta versión por los participantes en el curso que dicté en el MIT en la primavera de 1991 y en especial a Sandra Aidar, Iván Alves Soria, Elsa Bardalez, Agustín Fallas, Lydia Fraile, Alvaro González, M.<sup>o</sup> Carmen de Mello Lemos, Stephen Page, Pablo Policzer, Seth Racusen y Anny Rivera-Ottenberger.

pectos fundamentales de la crisis fue la ruptura parcial de los vínculos comerciales y financieros de América Latina con la economía mundial. Además del total cese en la concesión de nuevos créditos por parte de los bancos privados extranjeros, el flujo de inversiones de capital sufrió también una brusca interrupción (1). En este último sentido se produjo, por tanto, una reversión completa de las tendencias que habían predominado desde la década de 1950, cuando las inversiones extranjeras en la industria manufacturera aumentaron significativamente y se reorientaron a la producción para el mercado interno.

La crisis de la deuda coincidió, y esto no fue enteramente accidental, con la convergencia de las trayectorias políticas de cinco de los países más industrializados del continente: México, Brasil y las tres naciones del Cono Sur, es decir, Chile, Uruguay y Argentina. En todos ellos se desataron crisis políticas muy serias; cada uno de sus Gobiernos —las cuatro dictaduras militares sudamericanas y el régimen no democrático del PRI— ingresó en un período de turbulencia política que no fue ajeno a las conmociones económicas. Estas conmociones, si bien estuvieron asociadas con la moratoria de la deuda, tuvieron que ver, asimismo, con otros factores domésticos e internacionales.

En realidad, uno de los aspectos más singulares de la convergencia de 1982 fue que sobrevino después de una «larga década», la de 1970, durante la cual los itinerarios políticos de los cinco países habían sido notoriamente divergentes (2). En la Argentina, la inestabilidad y la militarización de la política se intensificaron a partir de 1969. Estos fenómenos rápidamente se extendieron a sus dos vecinos, Chile y Uruguay, que tradicionalmente habían respetado las normas y prácticas democráticas. En cambio, en México, bajo los sexenios de Echeverría y López Portillo, el régimen del Partido Revolucionario Institucional adoptó políticas relativamente inclusivas que, en parte, estuvieron orientadas a neutralizar el impacto de la ola de protesta política y las nuevas demandas sociales que siguió a la masacre de estudiantes de 1968 en Tlatelolco. Finalmente, en el caso de Brasil, el impulso del *boom*

---

(1) La única excepción a este patrón fue la de Chile, donde su Gobierno militar continuó recibiendo nuevos créditos, a pesar del descalabro de sus finanzas en 1982.

(2) Utilizo la expresión de «larga década» porque esos años, en algún sentido, se abrieron en 1968 y 1969 en torno a un haz de eventos y procesos que, por un lado, constituyeron importantes divisorias de aguas en un sentido político, y por otro, se dieron en un espacio muy apretado de tiempo: el inicio del *boom* económico brasileño, la masacre de la plaza de las Tres Culturas, el «cordobazo» —comienzo del fin del Gobierno militar de la «Revolución argentina»— y la matanza de Puerto Montt —evidencia definitiva del fracaso del audaz proyecto de la Democracia Cristiana chilena—. A su vez, como ya señalé, la década culminó con el estallido de la crisis de la deuda.

económico de 1968-1973 reforzó la intención del presidente Geisel y de su eminencia gris, el general Golbery, de enfilarse a su país por el sendero de la descompresión política y de una apertura controlada que culminara en un retorno gradual a un Gobierno civil.

Sin embargo, durante la década de 1970 no sólo los escenarios políticos fueron muy diferentes. Durante esos años, los proyectos económicos dominantes abarcaron, en un extremo, a los modelos desarrollistas, todavía exitosos, de México y Brasil, y en el otro, a la nueva ortodoxia monetarista del Cono Sur, donde los flamantes Gobiernos militares embarcaron a los tres países en las políticas de apertura comercial y antiinflacionarias que estaban diseñadas para alterar drásticamente la matriz dirigista prevaleciente desde la década de 1930 (3).

Los procesos posteriores a 1982 son dominados uniformemente por la cuestión de la democratización en los cinco países. Y es ésa la razón, precisamente, por la que dichos procesos siguen cursos diferentes; como punto más adelante, las transiciones a la democracia (o del autoritarismo) se caracterizan por la diversidad intrínseca de sus cursos respectivos.

En la Argentina, el Gobierno militar del «Proceso de Reorganización Nacional» se autodestruyó irremisiblemente tras la aventura del Atlántico Sur. El fracaso del programa económico se sumó a los permanentes conflictos internos de las Fuerzas Armadas; el general Galtieri, tras expulsar a su colega, el general Viola, de la Presidencia, intentó una fuga hacia adelante. El descalabro militar en la guerra contra Gran Bretaña precipitó una paralela debacle política, y los militares se vieron forzados a entregar el Gobierno, incondicionalmente, al político civil que menos les atraía, el radical Raúl Alfonsín. Los militares de Brasil y Uruguay también perdieron la iniciativa política y no pudieron tampoco impedir las transiciones a Gobiernos civiles. Sin embar-

---

(3) En un artículo reciente, HÉCTOR SCHAMIS analiza sistemáticamente las diferencias entre los «desarrollismos militares» de la década de 1960 y las dictaduras militares del Cono Sur de la década siguiente (como resulta obvio, el caso argentino tuvo el dudoso privilegio de registrar un «doblete»). SCHAMIS elabora una crítica devastadora del intento de extender el modelo burocrático-autoritario a los regímenes militares más recientes. Sin embargo, el autor yerra, pecando de un cierto grado de economicismo, cuando argumenta que la fórmula neoconservadora del Cono Sur fue simplemente una versión más dura de la aplicada en algunos países capitalistas avanzados, como la Inglaterra de Margaret Thatcher. Como sugiero más adelante, los diferentes modelos políticos, por ejemplo, de Chile e Inglaterra, no son un componente «externo» de una fórmula económica común, que simplemente afectan a esta última en términos del grado de dureza con que se implementa. La política y la economía de los regímenes militares de la década de 1970 son parte del intento de fundar una nueva matriz, de la cual los componentes políticos y culturales son parte constitutiva.

go, a diferencia de sus colegas argentinos, los generales brasileros y uruguayos pudieron negociar algunos aspectos de las respectivas transiciones, en especial el punto extremadamente importante de reasegurar la amnistía preventiva de los militares acusados de violaciones a los derechos humanos. Además, en ambos países, las elecciones que marcaron las transiciones estuvieron sujetas a condicionamientos no democráticos: en el caso uruguayo, Wilson Ferreira Aldunate, el opositor más tenaz del Gobierno militar y líder del Partido Blanco, no fue autorizado a presentar su candidatura presidencial. En el Brasil, a pesar de las movilizaciones populares en favor de las *direitas já*, las más masivas en toda la historia del país, los militares forzaron que la selección del presidente civil se hiciera a través del Congreso, donde contaban, supuestamente, con el apoyo de una mayoría de los parlamentarios. Sin embargo, las desavenencias dentro del propio frente interno militar permitieron que el candidato de la oposición, Tancredo Neves, resultara electo. De todas maneras, como es bien conocido, la muerte de Tancredo, pocas horas antes de que debiera asumir la Presidencia, permitió que su compañero de fórmula, José Sarney, finalmente ocupara el cargo. Sarney, antes de su incorporación al semiopositor PFL (Partido del Frente Liberal), había sido el presidente de ARENA, el partido oficialista durante el régimen militar.

A su vez, en Chile, Pinochet se vio forzado, en parte, a partir de 1982, a poner en marcha una liberalización limitada, que incluyó el nombramiento de Sergio Onofre Jarpa como ministro del Interior. Jarpa, si bien provenía de las filas de la derecha que había apoyado el golpe militar, no podía ser manejado discrecionalmente por el presidente, y aspiraba a articular un juego político autónomo. Además, al poco tiempo se inició una ola de protestas sociales masivas, cuyos principales protagonistas fueron los pobladores de las barriadas marginales de Santiago. Sin embargo, Pinochet logró finalmente reequilibrar su Gobierno: la capacidad de iniciativa propia de Jarpa fue primero menguada y luego anulada, y el viejo líder del ex Partido Nacional terminó renunciando al Ministerio. Por su parte, las protestas no se tradujeron en la articulación de objetivos políticos que unificaran a las oposiciones, y, finalmente, se extinguieron. De todos modos, Pinochet no pudo eludir que el plebiscito prometido por la Constitución autoritaria de 1980, en el cual se debía decidir su permanencia en el cargo hasta 1998, se realizara en condiciones casi irreprochables. La ya unificada oposición pudo organizar eficazmente su campaña y se garantizó la limpieza del acto electoral. La derrota del dictador en el plebiscito de 1988 abrió el camino para las elecciones presidenciales del año siguiente, en las cuales se impuso el candidato opositor, el demócrata-cristiano Patricio Aylwin.

Finalmente, en México, el partido dominante se enfrentó a desafíos sin

precedentes. Nunca como en el período posterior al terremoto de 1985 en la ciudad de México un presidente del PRI había aparecido tan incapaz, tanto para coordinar acciones gubernamentales como para controlar las novedosas modalidades de organización social que surgieron a raíz de la catástrofe. Tampoco el PRI se había visto forzado, como ocurrió en las elecciones presidenciales de 1988, a reconocer la fortaleza de la oposición y el carácter dudoso de su triunfo. De todos modos, en contraposición con el desenlace de las transiciones sudamericanas, el liderazgo del PRI retuvo el control del poder político y está tratando de auspiciar la liberalización del régimen político «desde adentro». Sin embargo, a pesar de las promesas formuladas por Salinas de Gortari en 1988, las evidencias de cuanto se ha avanzado en la democratización, o siquiera en la liberalización, son, en el mejor de los casos, contradictorias.

Los rasgos más destacados de los procesos políticos de la década de 1980 confirman la mayoría de las generalizaciones e hipótesis del nuevo enfoque, cuya elaboración fue inspirada por las transiciones sudamericanas. El «modelo interaccionista», como Stark y Bruszt han bautizado su propia síntesis de las proposiciones de O'Donnell, Schmitter y Przeworski, ha destacado, entre otros puntos, que: 1) las transiciones a la democracia (o del autoritarismo) pueden seguir rutas diversas; 2) estas rutas, o modalidades de transición —y las respectivas instituciones y prácticas con la que cada una está asociada— conducen a distintas subespecies del género «democracia». A su vez, estas subespecies tienen diferentes probabilidades de consolidarse. Por último, 3) el desenlace de toda transición es siempre incierto, y el riesgo de regresiones autoritarias nunca está completamente ausente.

Es evidente que el «modelo interaccionista» ha hecho contribuciones significativas a la comprensión de los procesos políticos en general y más específicamente a los cambios de régimen en América Latina y otras regiones del mundo. Como Stark y Bruszt (1990) también han destacado, una de las contribuciones más importantes del modelo ha sido la de especificar que los resultados de las transiciones son «subdeterminados» y, en buena medida, efecto de elecciones contingentes.

«El rechazo por parte del modelo interaccionista del argumento de los determinantes/precondiciones estructurales no ha volcado a los mejores analistas en el campo a adoptar una posición voluntarista en la cual, "dado que todo es posible", los resultados dependerían del deseo de los actores políticos clave o, alternativamente, de la fuerza de su personalidad, sus habilidades, su imaginación o su creatividad. Para O'Donnell, Przeworski y Schmitter, la estructura so-

cial importa, pero no al punto de determinar los resultados concretos. Más bien la estructura limita, restringe y enmarca posibilidades» (*op. cit.*, pág. 12).

Cuando examinamos el período de la postransición, y más específicamente las tendencias de los últimos dos o tres años en Sudamérica y México, resulta evidente que el desenlace de los procesos de democratización está todavía abierto en la mayoría de los casos. Recapitulando los factores que han causado la incertidumbre acerca de las probabilidades de la consolidación democrática, varios de ellos están ligados a la modalidad de resolución de las que podrían ser denominadas como las típicas «cuestiones de la transición». En uno o más de los cinco casos analizados, alguna de las preguntas siguientes resulta relevante:

a) ¿Serán las fuerzas democratizantes capaces de elevar los costos para el integrante del *ensemble* autoritario de intentar el bloqueo de una plena democratización del proceso electoral, en la cual estos últimos combinen una liberalización parcial y la continuidad de las prácticas coercitivas?

b) ¿Cómo las prerrogativas de los militares que hayan sobrevivido durante la transición, o incluso las que hayan reemergido después de ella, pueden impedir, o al menos erosionar, la consolidación (*empowerment*) definitiva de las instituciones de la democracia política?, y

c) De acuerdo a lo que Hagopian sugirió en su análisis del caso brasileño (1990), ¿cómo pueden las transacciones realizadas durante la transición —por ejemplo, las que llevaron al refortalecimiento de las redes clientelísticas controladas por políticos tradicionales y oligarquías regionales— debilitar la efectividad y representatividad (*accountability*) de las instituciones?

Sin embargo, la probabilidad de que la democracia se consolide no depende solamente de la modalidad de transición. Al examinar las tendencias recientes en Brasil y la Argentina, como así también en casos como el peruano, se constata que la lista de «cuestiones de la transición» no agota el conjunto de los factores relevantes que influyen sobre el curso y el desenlace de los procesos contemporáneos de democratización en los cinco países aquí analizados. Analicemos algunas de las tendencias recientes.

## II. DESORGANIZACION ECONOMICA Y DESGASTE POLITICO EN LAS NUEVAS DEMOCRACIAS

Durante la década de 1980, la mayoría de los nuevos Gobiernos democráticos de América Latina ha sufrido un deterioro drástico en la efectividad

de las políticas económicas. No sólo las políticas de ingresos tradicionalmente asociadas con el modelo de economía cerrada y la industrialización sustitutiva de importaciones han perdido casi completamente su eficacia. Más modestamente, también se han esfumado, en parte, tanto la capacidad de generar recursos fiscales a través de impuestos (sobre todo, los que afectan a las clases propietarias) como la de lograr que los actores privados respeten las obligaciones vinculadas con los sistemas de seguridad social. El corolario principal es que los Gobiernos no sólo son incapaces de resolver los crecientes problemas. Tampoco logran alimentar la esperanza, aunque mínima, de que las tendencias prevalecientes puedan ser revertidas. Como consecuencia, la mayoría de la población se repliega de la política; esto contribuye, a su vez, al deshilachamiento de las redes de mecanismos privados y públicos que podrían servir para articular las arenas de negociación y resolución de intereses y orientaciones conflictivas en torno a las cuestiones económicas centrales.

La creciente desorganización económica ha estado relacionada con un segundo fenómeno: «el ritmo de consumo» de las opciones políticas; este ritmo ha sido vertiginoso. Los partidos de gobierno están sufriendo una rotación acelerada, y además los sistemas de partidos en sí están desgastándose rápidamente. Esto puede llevar al «vaciamiento» de la democracia, es decir, a una situación en la cual la determinación tanto de quien gobierna como del método a través del cual los gobernantes sean elegidos tendría un impacto decreciente en «que» se gobierna. En otras palabras: por un lado, la selección democrática de los funcionarios públicos, y por el otro, el respeto de la Constitución y las disposiciones legales podrían transformarse en procedimientos con mínimo impacto en la consolidación de las arenas públicas requeridas tanto para definir cuáles son las cuestiones colectivas significativas como para resolverlas. Por tanto, en esa situación de «vaciamiento» democrático se incrementaría el riesgo de que las instituciones pierdan relevancia para la vida cotidiana de la mayoría de la gente.

La índole de los fenómenos recientes sugiere que el marco analítico para analizar los factores que afectan a la consolidación de la democracia en América Latina debe ser expandido. La debilidad de las instituciones representativas contemporáneas en la región no es simplemente una consecuencia de la manera como se han desplegado las respectivas transiciones (o de cómo está avanzando en México). Más concretamente, pienso que el examen de las dos tendencias mencionadas al comienzo de esta sección nos puede dar algunas pistas para evaluar más adecuadamente las probabilidades de consolidación democrática en el continente y los obstáculos que se le oponen. *En realidad, las transiciones a la democracia —es decir, las transiciones de un tipo de régimen político a otro— han velado la percepción de un segundo cambio*

*de igual importancia al primero.* A pesar de que algunos de sus aspectos se manifestaron inicialmente en los tres países del Cono Sur en la segunda mitad de la década de 1970, dicho cambio se definió más claramente en la siguiente década, y consistió básicamente en el agotamiento de la matriz Estado-céntrica que se había estructurado gradualmente en estos cinco países a partir de la década de 1930.

Para analizar este fenómeno resulta conveniente recapitular, retornando a la coyuntura de la crisis de la deuda en 1982 para describir más detalladamente algunas de las cuestiones que despuntaron en ese momento.

Durante los últimos quince años, y especialmente a partir de 1981-82, cinco tendencias, relativamente interdependientes, se han perfilado en América Latina:

1. La llamada «doble crisis» se agudizó y se tornó cada vez más inmanejable. Por un lado, la crisis fiscal del Estado se intensificó. Como resultado, la calidad de los servicios públicos se deterioró sistemáticamente y la inversión pública se redujo, en casi todos los casos, a niveles prácticamente insignificantes. Por el otro lado, los déficit de balanzas de pagos se transformaron en un fenómeno crónico. Como Fanelli *et al.* (1990) han señalado, esto último estuvo vinculado al cambio de naturaleza de dichos déficit. Ellos dejaron de ser un efecto del exceso de la absorción doméstica en relación al ingreso nacional, como había ocurrido en el período de posguerra. Los déficit se deben ahora más bien a la combinación de un índice de endeudamiento externo mucho más elevado y a la fuga de capitales que se generalizó a partir de la década de 1980 (4).

2. El comportamiento de las firmas privadas, tanto nacionales como extranjeras, registró alteraciones significativas. En principio, los capitalistas redujeron drásticamente los niveles de inversión. Este viraje no fue independiente de los fenómenos de fuga de capitales, evasión impositiva creciente y de expansión de las operaciones dentro de la llamada economía informal.

Frenkel ha apuntado que después de 1981 las tasas de inversión cayeron y que no han recuperado el nivel de precrisis ni siquiera en la *success story* de la década, es decir, Chile.

3. La inflación saltó de los niveles «bajos» (en México) e «intermedios» (Brasil y el Cono Sur), que habían predominado durante tres décadas, y se

---

(4) FANELLI *et al.* analizan cómo la fuga de capitales ha sido la contrapartida de la expansión de la deuda externa. Mientras que los intereses devengados de activos externos que son percibidos por latinoamericanos no son registrados en las cuentas nacionales, los intereses de la deuda externa sí, en cambio, afectan decisivamente a la balanza de pagos. Este desequilibrio crónico se tornó evidente primero en el caso argentino y luego se manifestó en México y finalmente en Brasil.

ingresó en el régimen de «alta inflación». Como consecuencia, los mecanismos indexatorios se generalizaron y el riesgo de colapso monetario, y de consiguiente desorganización económica, se incrementó considerablemente.

TABLA I  
TASA DE INVERSION AGREGADA  
(En % del Producto Bruto Interno)

	1980-1981	1982-1984	1985-1988
Argentina ... ..	20,9	13,8	12,1
Brasil ... ..	22,0	17,5	17,9
Chile ... ..	17,6	12,8	14,9
México ... ..	25,7	18,6	16,8

4. El sistema económico mundial evolucionó en direcciones contradictorias. Por una parte, una serie de ramas y subramas en los sectores manufactureros y de servicios han formado parte de la tendencia a la globalización de la producción. Al mismo tiempo, sin embargo, se ha tornado más dificultosa la tarea de definir «nichos» en el nuevo orden industrial, que se ha internacionalizado crecientemente. La nueva situación demanda mayor flexibilidad de parte de las firmas y los Gobiernos nacionales, así como el dominio de redes tecnológicas y de información de carácter más complejo. Por otra parte, los mecanismos financieros y comerciales creados después de la Segunda Guerra se han desarticulado en buena medida. El efecto combinado de estas tendencias ha sido la parcial desvinculación (*de-linking*) de las economías latinoamericanas en relación al sistema internacional. La participación de América Latina, tanto dentro del comercio mundial como del flujo de capitales, se ha reducido considerablemente. El flujo de fondos externos —tanto de préstamos como de inversiones de capital— se redujo dramáticamente.

5. Los actores colectivos del pasado —por ejemplo, los empresarios (organizados o no), los sindicatos de trabajadores y los cuadros de gerentes y tecnócratas públicos— han atravesado un proceso de desintegración que se ha traducido en su gradual evaporación. Además, las organizaciones sectoriales y los grupos sociales han visto reducir su capacidad de involucrar a sus miembros. Tanto el compromiso de los individuos en relación a las organizaciones como la adhesión a «proyectos» colectivos se ha reducido sistemáticamente; este fenómeno puede caracterizarse como de erosión intraorga-

nizacional. Además, se han desorganizado los patrones de interacción entre actores colectivos, en la medida que las reglas, formales e informales, que las gobernaron han ido perdiendo efectividad. Este segundo fenómeno puede definirse como de erosión interorganizacional.

Los cinco fenómenos que he descrito no representan una mera tendencia coyuntural, como así tampoco la curva descendente de los ciclos políticos y económicos «normales» de estos países. Por tanto, no pueden ser neutralizados recurriendo a los mecanismos tradicionales de «administración de crisis» creados a partir de 1930. Tampoco pueden ser asimilados a las dificultades enfrentadas por numerosos Estados nacionales, incluyendo a la mayoría de los del capitalismo avanzado, en el contexto de crisis generalizada que ha prevalecido a partir de la década pasada.

En realidad, los fenómenos mencionados sugieren el colapso de los mecanismos construidos a partir de la década de 1930. Más genéricamente, ellos aluden al agotamiento de la matriz político-económica que prevaleció en estos países latinoamericanos durante casi medio siglo, es decir, desde las postrimerías de la Gran Depresión hasta los finales de la década de 1970. En el apartado siguiente me propongo analizar los rasgos principales de la que definiré como la matriz Estado-céntrica (MEC, en adelante).

### III. LA MATRIZ ESTADO-CENTRICA

Varios autores, entre ellos Díaz-Alejandro, Sunkel, Fishlow, Furtado, Cagnitrot y Chico de Oliveira han discutido los aspectos económicos de la MEC, es decir, la industrialización sustitutiva, la economía cerrada o semicerrada, la regulación estatal de los mercados y el patrón de inflación «moderada». A pesar de que los aspectos políticos de la MEC fueron implícitamente aludidos cuando se describían los mecanismos de regulación estatal, ellos no han recibido una atención comparable. En realidad, las características específicas de dichos mecanismos no fueron discutidas sistemáticamente, con la excepción de dos pioneros: el capítulo sobre regímenes nacional-populares de Cardoso y Faletto —que entretreja inteligentemente política, sociedad y economía— y las sugestivas hipótesis de Touraine sobre la matriz política latinoamericana. Los análisis, por lo general, no han sobrepasado el uso de imágenes, a veces sugerentes, como la de «Estado de compromiso», a veces estridentes, como la de «empate hegemónico». En las próximas páginas quisiera desarrollar algunos elementos para explorar cómo la MEC operó políticamente.

El funcionamiento de la MEC se basó en dos pares de procesos, o meca-

nismos, complementarios, que le permitieron a la matriz alcanzar un cierto grado de equilibrio, que no fue en todo caso estable.

El primer mecanismo se basó en la relación entre mercado y Estado. Los mercados de bienes y de trabajo no cesaron de operar durante las cinco décadas posteriores a la Gran Depresión. Sin embargo, dichos mercados estuvieron sujetos a inducciones y límites, para utilizar los conceptos de Collier, designados y controlados por el Estado. De hecho, las economías de mercado latinoamericanas ganaron en diversidad y complejidad durante este período. La producción para el mercado interno se transformó en el núcleo dinámico de la economía, y varios países alcanzaron tasas de crecimiento elevadas; por ejemplo, Brasil y México, especialmente de la década de 1950 a la de 1980, y más erráticamente Argentina.

Los procesos centrados en el mercado por un lado y aquellos centrados en el Estado por el otro no fueron antitéticos, sino complementarios. Esta circunstancia ha sido opacada por los debates cargados ideológicamente de la última década. La regulación política de la economía, y más específicamente de los flujos de capital, fue funcional para el crecimiento. A través de los mecanismos de regulación se generó capital de inversión, se crearon externalidades dinámicas y se impusieron límites a los comportamientos de las firmas capitalistas que no favorecían el crecimiento. Todo esto favoreció, en vez de perjudicar, la expansión de sistemas económicos nacionales que, en última instancia, estaban controlados por las grandes firmas del sector privado.

Los analistas han tendido a ignorar el hecho de que la MEC evolucionó con más o menos éxito dentro del marco de regímenes políticos extremadamente variados. El abanico de regímenes incluyó las democracias estables de Uruguay y Chile —que fueron, en realidad, las economías menos dinámicas— y el autoritarismo inclusionario del PRI mexicano, pasando por las inestables fórmulas políticas que prevalecieron en Brasil y Argentina. Esta diversidad fue posible porque la mayoría de las decisiones estratégicas en materia de políticas económicas estuvieron relativamente aisladas de la «política» (5). En el marco de este artículo defino a la política como: 1) las interacciones desarrolladas tanto dentro de las instituciones representativas asociadas con los partidos políticos y el Parlamento como a través de los mecanismos corporativistas controlados por el Estado, y 2) los rituales simbólicos de la participación popular (6).

(5) DÍAZ-ALEJANDRO ha demostrado convincentemente que las políticas aplicadas en los cinco países fueron bastante semejantes.

(6) Los límites entre, por un lado, los canales a través de los cuales se fijaban las políticas y, por el otro, las instituciones de representación territorial y sectorial estu-

El segundo mecanismo de la MEC relacionó la sociedad civil por un lado y el Estado por otro. En este caso, me refiero a otra dimensión estatal; aquella que engloba los diferentes estratos de agencias y políticas encargados de poner en marcha diferentes tipos de control, directo (institucional) e indirecto (cultural), sobre la participación política y social. El espacio (*domain*) de la sociedad civil se expandió bajo la MEC; el fenómeno abarcó tanto la emergencia y fortalecimiento de organizaciones de trabajadores, pobres urbanos y, en menor medida, los campesinos como el surgimiento de movimientos sociales que, más tarde, declinaron inevitablemente. La expansión de la sociedad civil incluyó asimismo fenómenos sociales y político-culturales más difusos, como la «modernización» y secularización de espacios privados —como los de la familia, la escuela y el lugar de trabajo—. Estos últimos procesos se desarrollaron bajo el ojo vigilante del Estado. Las relaciones parentales y de género devinieron algo menos autoritarias y jerárquicas que en el pasado; asimismo, la vida en las fábricas y otros lugares de trabajo se transformó sustancialmente, al dejar algunas de las demandas de los trabajadores de ser consideradas como desafíos intolerables a las prerrogativas absolutas de los dueños.

Por tanto, el incremento de los niveles de participación, e incluso la movilización de la mayoría de los sectores sociales, se transformó en un proceso más legítimo (7). Esto fue especialmente cierto para los sectores populares. Sin embargo, como ya lo sugerí, la participación fue balanceada, y a menudo contrarrestada, por la imposición de diferentes tipos de control político y cultural. Estos controles fueron implementados, o redefinidos, por el Estado. Se combinó lo viejo con lo nuevo. La mezcla incluyó la intensificación de patrones clientelísticos tradicionales de la etapa oligárquica, si bien éstos fueron parcialmente recentrados en torno a agencias estatales. También implicó la creación de canales corporativistas y semicorporativistas vinculados con organizaciones públicas, partidos políticos, asociaciones profesionales y sindicatos.

---

vieron más claramente demarcados en los casos de Brasil y México. Pero incluso en el caso de Chile, durante las dos décadas que siguieron a la formación del Frente Popular —en las cuales los partidos de derecha no controlaron el ejecutivo—, un conjunto estratégico de agencias descentralizadas actuaron de manera casi totalmente independiente del Congreso, los partidos y los funcionarios políticos que estaban a cargo de los Ministerios. Como analicé en mi tesis doctoral, estas instituciones, y especialmente la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y el Banco Central, desempeñaron un papel decisivo en el diseño e implementación de las políticas de industrialización.

(7) Este patrón, de creciente legitimidad de la activación de los sectores populares, tuvo importantes excepciones, como en el caso del campesinado en Brasil y Chile.

En el caso del primer mecanismo de relación, aquel establecido entre el mercado y el Estado, se logró un balance entre dinamismo y regulación. En el caso del segundo mecanismo, que vinculó a sociedad civil y Estado, la inclusión y la activación crecieron de manera paralela a la eficacia de las diferentes modalidades de control. En este segundo mecanismo, las características específicas de cada régimen político tuvieron una mayor relevancia. Esto es, los variados mecanismos a través de los cuales se implementaron la inclusión y el control en cada sociedad nacional fueron moldeados decisivamente por: *a)* la importancia relativa y la naturaleza de los partidos políticos; *b)* el tipo de sistema de partidos o la ausencia de tal sistema; *c)* la estabilidad de las normas constitucionales y el grado en que fueron implementadas o no, y *d)* el rol político de los militares.

En resumen, los cinco países se caracterizaron por patrones de desarrollo económico y estabilidad política extremadamente variados. Por un lado, el grado de dinamismo económico varió significativamente: las tasas de crecimiento fueron bajas en Chile y Uruguay, y un tanto más altas, pero muy erráticas, en el caso argentino. Por el contrario, tanto en México como en Brasil el crecimiento total del período fue elevado. Por el otro lado, el nivel de estabilidad institucional también varió en cada caso. Fue alto en México, especialmente después del régimen político bajo Lázaro Cárdenas. También en Chile y Uruguay las normas y prácticas institucionales se mantuvieron estables hasta 1973. Sin embargo, en ambos casos, la estabilidad comenzó a erosionarse mucho antes de los respectivos golpes militares (8). Finalmente, el patrón de intervenciones militares crónicas que predominó en Brasil y Argentina estuvo obviamente asociado con un grado de inestabilidad mucho más alto.

A pesar de esa diversidad, los aspectos básicos de la MEC operaron de manera semejante en los cinco países. Algunos de los elementos de la matriz también estuvieron presentes en otros tres países, en los cuales un sistema electoral competitivo y la alternancia partidaria en el poder fueron prácticas normales desde la década de 1950 —esto es, Costa Rica, Colombia y Vene-

---

(8) En Chile, el retorno de Ibáñez a la Presidencia en 1952 constituyó quizá el punto de viraje. Con las elecciones presidenciales de ese año, el Partido Radical fue definitivamente desplazado de la posición central basculante que había ocupado en la escena política desde la década de 1930. Después de esas elecciones, el sistema de partidos sufrió una serie de dislocaciones sucesivas que desembocaron en el descalabro institucional de 1973. A su vez, en 1958 el Partido Colorado uruguayo fue derrotado por primera vez en una elección presidencial en el siglo xx. Este evento marcó el definitivo ocaso del battlismo (y del neobattlismo) y el fin de la influencia moderadora que dicha facción colorada ejerció en la política nacional durante más de medio siglo.

zuela—. Sin embargo, en estos tres casos los procesos de desarrollo industrial y de incorporación política de los sectores populares fueron fenómenos más recientes, a la vez que los patrones de regulación estatal de la economía fueron menos intensivos (en Costa Rica y Colombia) o configuraron un caso muy especial de distribución de la renta petrolífera.

La MEC fue frágil y rígida al mismo tiempo. Tanto económica como políticamente, el despliegue de la matriz llevó a sucesivos *cul-de-sacs* que produjeron severas dislocaciones.

En el nivel económico, como ha sido analizado por Fishlow en un artículo reciente (1990), la matriz desembocó en: 1) recurrentes cuellos de botella en la balanza de pagos; 2) déficit fiscales periódicos y, excepto en el caso brasileño, 3) estancamiento de la producción agrícola. Desde fines de la década de 1940, dos temas vinculados conflictivamente, crecimiento y estabilización, dominaron los debates, tanto en los ámbitos académicos como políticos. La tensión entre dichos temas fue más allá de las connotaciones obvias de ambos conceptos. El patrón de crecimiento de la MEC fue inherentemente inestable: cada envión de desarrollo ocultó los aspectos más visibles de la inestabilidad, pero sólo temporalmente y al precio de generar nuevas fuentes de desequilibrio (9).

En el nivel político, el funcionamiento de la MEC estuvo asociado con la emergencia e incorporación política de nuevos actores sociales y económicos, que ganaron en diferenciación y heterogeneidad internas. Dichos actores tendieron a multiplicar sus demandas, que se acumularon, en capas sucesivas, a las preexistentes. Estas oleadas de demandas secuenciales con frecuencia se opusieron antagónicamente, pero los conflictos que ellas generaron a menudo se negociaron en arenas aisladas entre sí, con lo que se bloqueó la posibilidad de entretejer redes de intercambio político generalizado. Uno de los corolarios por el que prevaleció este patrón de negociaciones segmentadas fue que cada actor, o bloque de actores, se vinculó al Estado a través de canales mutuamente excluyentes.

El Estado, o más precisamente las diferentes agencias y «anillos burocráticos», actuaron a menudo de manera no coordinada y tomaron decisiones en favor o en contra de distintos intereses y orientaciones. Obviamente, estas decisiones sustantivas generaron adhesiones y oposiciones, dependiendo de cómo fueron asignados los respectivos costos y beneficios. Sin embargo, sólo muy ocasionalmente los procesos decisionales contribuyeron a la creación de

---

(9) Quizá el único caso en el que desarrollo y estabilidad estuvieron relacionados más o menos armónicamente durante un período relativamente largo fue el del «desarrollo estabilizador» mexicano, que se extendió de 1952 a 1970.

procedimientos institucionalizados para dilucidar las controversias y conflictos que emergieron entre los diferentes actores económicos y sociales.

Quiero subrayar dos corolarios referidos a los regímenes políticos vinculados con este patrón de toma de decisiones. El primero es que la legitimidad de los regímenes tendió a ser de carácter *sustantivo* —esto es, dependió de la capacidad de distribuir beneficios— o *fundacional* —es decir, estuvo asociada a la fortaleza relativa de los respectivos mitos fundantes, como la revolución nacionalista y antioligárquica mexicana, el legado consensual del batllismo uruguayo o el envión incorporante del peronismo en la Argentina. En cambio, la legitimidad de los regímenes políticos de la MEC no fue del tipo *procedural*. En otras palabras: cuando los regímenes no tuvieron la capacidad para ofrecer beneficios tangibles, o cuando sus mitos fundantes se debilitaron, los procedimientos de toma de decisiones no contribuyeron a reforzar la legitimidad del régimen «de abajo hacia arriba».

El segundo corolario es que el patrón de resolución de los conflictos hizo muy difícil que se pudieran renegociar decisiones ya tomadas; por tanto, los beneficios de un momento tornaron a transformarse en privilegios congelados o incluso en prerrogativas que devinieron, a su vez, en elementos constitutivos del propio régimen. Esto condujo a la conformación de un complejo patrón de acumulación de conflictos y oposiciones multidimensionales, al que aludiré como de *sedimentación de conflictos*.

En dicho patrón, múltiples niveles sucesivos de conflictos se apilaron uno sobre otro, sin que se desarrollaran los mecanismos para resolverlos de manera negociada y ordenada. Esto no significa afirmar que los conflictos no fueran dilucidados. A veces lo fueron, pero la resolución dependió de decisiones estatales arbitrarias que no generaron compromisos activos de parte de los eventuales «ganadores» o «perdedores». Dado el patrón discrecional de toma de decisiones, los ganadores nunca tuvieron plena confianza en que las futuras decisiones serían igualmente favorables; a su vez, los perdedores tampoco pudieron alimentar la esperanza que mecanismos políticos y administrativos más «neutrales» llegarían a rendir resultados más favorables en futuros conflictos (10).

Hasta la década de 1970, el funcionamiento de la MEC produjo sucesivas dislocaciones, pero se evitó llegar a instancias de rupturas radicales. Diferen-

---

(10) Por cierto que en muchas instancias de resolución de conflictos, actores privados influyeron en los resultados (*outcomes*). Sin embargo, el patrón de resolución tuvo una desventaja adicional: en general, los representantes sectoriales pudieron evitar asumir los costos de transacciones y del proceso de toma y daga. Esto facilitó que, cuando los resultados no fueron totalmente favorables, las agencias y los funcionarios estatales fueran imputados como los responsables exclusivos.

tes mecanismos permitieron a la matriz restaurar temporalmente la situación de equilibrio precario. Uno de estos mecanismos fue la inflación; los niveles de inflación «moderada» que prevalecieron desde fines de la guerra hasta principios de la dicha década —básicamente, en torno a promedios anuales que fluctuaron ente el 40 y el 50 por 100— «lubricaron» los conflictos económicos y sociales sin producir una desorganización severa de la economía.

Asimismo, la expropiación de una porción de los excedentes generados por las exportaciones primarias, agrícolas y mineras, permitieron al Estado desarrollar mecanismos para redistribuir el ingreso en favor de los sectores urbanos. Por último, el patrón de expansión espasmódica, típico de la industrialización sustitutiva, permitió a la matriz dejar de lado y aliviar, si bien temporalmente, los cuellos de botella cíclicos en la balanza de pagos y las cuentas fiscales. En otras palabras: la sustitución de importaciones permitió dar «saltos hacia adelante» en el proceso de industrialización, que suavizaron, y a corto plazo ocultaron, el carácter crónico de los cuellos de botella.

En realidad, la naturaleza del proceso sustitutivo —es decir, su tendencia a «saltar hacia adelante» cuando se enfrentó con cuellos de botella— y la rigidez de los regímenes políticos de la MEC se transformaron en mecanismos que se realimentaron mutuamente. Una de las consecuencias del «enlazamiento hacia atrás» (*backward linkages*) en el sector manufacturero fue la multiplicación de actores que rápidamente adquirieron la capacidad para defender sus intereses, con lo cual se fueron agregando nuevos «estratos» a un sistema complejo que carecía de arenas comunes de negociación política. A su vez, las elites políticas, fueran éstas civiles o militares, cuando se vieron confrontadas con demandas contrapuestas, tendieron a adoptar la resolución menos costosa, es decir, la de la «fuga hacia adelante». Por tanto, las elites generalmente no intentaron promover, o forzar, procesos que implicaran desandar parte del camino ya transitado a través de acuerdos generados en torno a reglas para la (re)negociación de costos y beneficios.

La combinación del modelo sustitutivo autárquico y la fórmula política de la MEC careció de las capacidades para revertir las inercias que se generaron; por ende, la matriz resultó particularmente ineficaz para enfrentar restricciones imprevistas o aprovechar resquicios que se abrieron en el sistema internacional. La MEC no tuvo flexibilidad. Esta fue una de las principales razones por las que la ineficiencia de la matriz aumentó significativamente a partir de la década de 1970.

Fanelli *et al.* han destacado las principales desventajas de la MEC (cfr. 1990). Por un lado, la «sustitución de importaciones a cualquier precio» llevó: *a*) a la pérdida de economías de escala; *b*) a la creación de posiciones monopolísticas en varias ramas industriales, favoreciendo especialmente a las

subsidiarias de compañías extranjeras, atraídas por los altos niveles de protección, y c) a la ausencia de incentivos para la expansión de las exportaciones industriales. Por el otro lado, el predominio de mecanismos de «represión financiera»

«... impidió que el sistema financiero cumpliera su rol de canalización eficiente de fondos de los ahorradores hacia los inversores. Los principales aspectos de la represión financiera fueron la tendencia a fijar tasas de interés a niveles inferiores que la inflación ... y políticas de créditos sesgadas en favor de sectores privilegiados» (*ibidem*, pág. 7).

Las políticas públicas bajo la MEC, especialmente en el área de la promoción industrial, se transformaron en un caso extremo del fenómeno que Bhagwati bautizó como la DUP (búsqueda de beneficios directamente improductivos) (11).

No resultó sorprendente, por tanto, que las sociedades latinoamericanas, gobernadas por regímenes democráticos o autoritarios, no pudieran responder satisfactoriamente a las nuevas tendencias que se generaron en la economía mundial a partir de la década de 1970 (12). Como ya señalé, después del primer alza de los precios del petróleo, y especialmente desde fines de aquella década, la economía mundial experimentó una doble transformación, que no dejó de ser contradictoria. Por una parte, el proceso de globalización de la producción y de las tecnologías, especialmente en el sector manufacturero,

---

(11) SHAPIRO y TAYLOR subrayan que «... la competencia por rentas que favorecen a los beneficiarios de la generosidad del Gobierno lleva a la generalización del fenómeno del DUP (...). En la medida que casi todas las intervenciones del Estado abren la posibilidad de generar una renta (desde las cuotas de importación hasta los contratos militares, pasando por la policía de tránsito, la lista es inagotable), el riesgo es que la búsqueda de los favores gubernamentales desplace a las actividades normales del mercado. La búsqueda de la maximización de la renta, que, desde el punto de vista del individuo, resulta enteramente racional, puede producir una situación de extrema suboptimalidad para la economía en su conjunto (...) la escuela del DUP está en lo cierto cuando enfatiza que la intervención estatal, tanto por razones deliberadas como no previstas no genera necesariamente resultados eficientes» (cfr. 1990, págs. 864-865).

(12) La única excepción a esta afirmación tan rotunda es el caso colombiano, que no discuto en este trabajo. La economía colombiana atravesó con bastante felicidad las turbulentas aguas de la década de 1980; su tasa de crecimiento fue el doble de la chilena; su grado de endeudamiento relativamente bajo y la distribución del ingreso no empeoró, a diferencia del resto de los países del continente (cfr. FANELLI *et al.*: *op. cit.*, 1990).

generó un fenómeno de integración de las industrias y los servicios que no respetó las fronteras nacionales. Aquellas firmas que no están integradas a las nuevas cadenas corren un riesgo creciente de quedar desvinculadas (*de-linked*) de las redes de intercambio internacional. Por la otra parte, la contracción del crédito internacional y la mayor selectividad de los inversores de capital, fenómenos que se agudizaron en el contexto de dislocación de los mecanismos financieros y comerciales internacionales que habían sido creados después de 1945, llevaron a poner un premio especial a la estabilidad monetaria y al equilibrio financiero. Esto ocurrió precisamente en la coyuntura en la que, con excepción de Colombia y de Chile a partir de 1975, las economías latinoamericanas estaban sufriendo el colapso irreversible de los equilibrios precarios que habían sostenido a la MEC.

#### IV. HACIA UNA NUEVA MATRIZ: DILEMAS TEORICOS Y POLITICOS EN LA DECADA DE 1990

Las dictaduras militares implantadas en el Cono Sur a mediados de la década de 1970 intentaron la primera respuesta coherente a la crisis de la MEC. En dicho intento, como ya comenté, ellas se apartaron radicalmente del curso que habían transitado los desarrollismos militares de Brasil (1964) y Argentina (1966).

Pinochet, las Juntas argentinas y el Colegio de Generales de Uruguay se propusieron dismantelar la maquinaria del intervencionismo estatal. Desde hacía tiempo, en realidad desde fines de la década de 1930, los preceptos del liberalismo decimonónico habían sido recitados por algunos economistas e ideólogos conservadores con escaso éxito. A fines de la década de 1970, las viejas recetas fueron renovadas atractivamente por los teóricos neomonetaristas y, finalmente, fueron aceptadas por la nueva generación de dictadores militares. Como apuntó O'Donnell, el antiestatismo suministró la retórica para lograr una fusión ideológica bastante poderosa: por un lado ofreció una interpretación coherente de cómo el malestar económico, las crisis periódicas y el estancamiento eran generados por las prácticas estatales vinculadas a la MEC. Por el otro, la ideología antiestatista diagnosticó que las disputas intra e intersectoriales en torno a la regulación estatal de la distribución de ingresos eran la principal causa de los conflictos sociales y el carácter crónico de las movilizaciones de masas. La natural aversión de los militares hacia el conflicto social y el «desorden» facilitó todavía más que se le pudiera atribuir a ambos fenómenos el carácter de causas profundas de la subversión comunista, que, por tanto, debían ser extirpadas de raíz.

Los programas económicos ortodoxos establecidos en Chile y Argentina hacia fines de la década de 1970 se propusieron reconstruir el mercado de capitales y disciplinar a los productores nacionales, forzándolos a ser más eficientes a través de la apertura de los mercados domésticos a la competencia externa (13). La gestión irresponsable de los créditos externos, abundantes y baratos hasta 1981, y la sobrevaluación de las monedas domésticas, en las que se basaron las recetas iniciales del monetarismo, generaron severas crisis financieras y recesión *circa* 1981-1982 y además dejaron el lastre de una deuda externa quintuplicada. Por tanto, no fue una sorpresa que tanto Martínez de Hoz y los teóricos del Banco Central como Jorge Cauas, Sergio de Castro y los «Chicago Boys» fueran despedidos poco ceremoniosamente.

Sin embargo, como ya apunté, las respectivas trayectorias nacionales comenzaron a apartarse desde 1982 en adelante. En Chile, Pinochet mantuvo la cuota de poder que le permitió nombrar un nuevo equipo económico, que puso en marcha políticas monetarias más razonables y enfatizó la apertura exportadora y no simplemente la de importaciones. Esto condujo a un exitoso reequilibramiento económico y a tasas de crecimiento sostenidas, si bien no tan elevadas como hacían suponer las alabanzas de los aliados externos de Pinochet (14). Por el contrario, en el caso de la Argentina, el Gobierno militar se transformó en un espectador pasivo, y prácticamente inerte, del proceso de «ajuste caótico», que profundizó la recesión hasta niveles inéditos y puso al país al borde de la hiperinflación en 1983 (15).

¿Por qué me parece instructivo contrastar las experiencias de los dos ve-

(13) Como destacan FANELLI *et al.*, la apertura de la economía chilena fue implementada a un ritmo más acelerado que en la Argentina. Obviamente, los intentos aperturistas en Brasil y México fueron mucho más tibios; esos países todavía no habían abandonado el modelo desarrollista. Las reformas monetaristas y liberalizantes del Uruguay, lanzadas por el gurú económico de los militares, Alejandro Vegh Villegas, fueron menos draconianas y más moderadas que las de sus vecinos cisplatinos.

(14) El Gobierno chileno continuó recibiendo apoyo crediticio externo, a pesar de la desfavorable situación de su economía. Este excepcional comportamiento de los prestamistas extranjeros, bancos y organismos internacionales, en una etapa en la cual se suspendió el flujo de nuevos capitales hacia el resto del continente, reveló el componente ideológico que subyacía por detrás de las justificaciones técnicas.

(15) La economía argentina se «ajustó» en el sentido que su balance comercial mejoró dramáticamente. A partir de 1982, la recesión contribuyó a la depresión de las importaciones al 60 por 100 de los niveles promedio de la década anterior. Esta información es suministrada por FANELLI *et al.* (cfr. *op. cit.*, 1990). Quiero destacar que varios de los puntos que desarrollo en esta sección se apoyan en el análisis que estos autores han hecho de los planes de estabilización implementados en la década de 1980 en Brasil, México, Chile, Argentina y Colombia.

cinco conosureños a partir de 1982? Porque, en realidad, después del estallido de la crisis de la deuda, Chile y Argentina se convirtieron en los ejemplos polares de cómo los cinco países latinoamericanos analizados en este trabajo reaccionaron frente al colapso de matriz dominante, y más específicamente a la transformación del orden económico mundial del cual habían formado parte durante casi medio siglo.

A lo largo de la década de 1980 la mayoría de los países de nuestro grupo experimentaron instancias de «ajuste caótico» o estuvieron muy cercanos a caer en él. De los cinco casos aquí analizados, Argentina se constituyó en el caso más negativo. La economía argentina, y la sociedad toda, se ha estado «ajustando caóticamente» desde 1982. El único período en el cual el país pareció revertir la tendencia en dirección a una decadencia continuada fue el de la etapa inicial de éxito del Plan Austral; ésta se extendió entre junio de 1985 y fines de 1986.

Por su parte, México, excepto en lo referido a la fuga de capitales, nunca alcanzó los niveles argentinos en relación a los indicadores clave de «ajuste caótico»; tanto los niveles de inflación como de caída del PIB siempre fueron más reducidos. Sin embargo, este país estuvo muy cerca de caer al abismo durante el sexenio de Miguel de la Madrid, especialmente al comienzo del mismo —cuando todavía se hacía sentir el impacto de la estrepitosa salida de López Portillo— y después del terremoto de 1985. El nuevo programa de estabilización diseñado cuando Salinas de Gortari se hizo cargo de la Presidencia, a fines de 1988, no introdujo innovaciones demasiado radicales en relación al de su predecesor; sin embargo, tuvo éxito en revertir la tendencia a la desestabilización. Las tasas inflacionarias fueron reducidas sistemáticamente durante los dos años y medio siguientes, y el Gobierno pareció recuperar la capacidad de controlar en parte la evasión impositiva. Es demasiado pronto, de todas maneras, para evaluar si los comportamientos recientes de la economía mexicana son parte de una tendencia permanente o no.

La evolución de Brasil durante la década de 1980 ha sido mucho más contradictoria y difícil de entender. A pesar del lastre de una deuda externa enorme, hasta el año 1987 pareció que la economía brasileña podría combinar con éxito dos elementos difícilmente compatibles: por un lado, los legados positivos del desarrollismo más potente del continente —que había sido impulsado por los envites sucesivos de fines de la década de 1940, de Kubitschek; del *boom* de los años de Medici, y del *push* postrero de la industrialización sustitutiva, nutrido por Geisel y cosechado por su inhábil sucesor; por el otro, la apertura externa que convirtió al país en el séptimo exportador mundial. Sin embargo, a partir de 1987 todos los indicadores se han deteriorado intensa y sistemáticamente. Las tasas anuales de inflación (de diciembre

a diciembre) no han bajado los cuatro dígitos desde 1988, y la fuga de capitales ha alcanzado una intensidad inédita. De hecho, en sólo tres o cuatro años la economía brasileña se ha hundido a niveles de desorganización y recesión, desconocidos durante el siglo xx, y comparables a los de Argentina.

Uruguay, en cambio, tuvo la capacidad durante el período presidencial de Sanguinetti de acolchonar su economía en relación a los bandazos de sus más sanguíneos vecinos. Entre 1985 y 1990, la economía creció, si bien de manera muy modesta, y las tasas de inflación no se aceleraron. Sin embargo, después de que Lacalle llegó a la presidencia en 1990, la situación se ha venido deteriorando, aunque los indicadores no han alcanzado los niveles catastróficos de Brasil y Argentina.

Finalmente, Chile fue el único caso en el que el ajuste estuvo vinculado a un crecimiento ininterrumpido desde 1983 en adelante; además, la tasa inflacionaria se ha mantenido alrededor de un promedio anual del 20 por 100. De todas maneras, el producto *per capita* de 1988 estuvo todavía por debajo del de 1981, y los niveles de inversión fija siguieron siendo inferiores a los ya deprimidos de México y Brasil (FANELLI *et al.*: *op. cit.*, págs. 75 y 79).

A esta altura quisiera definir los aspectos centrales del proceso de «ajuste caótico». Como adelantaba en la nota 15, a partir de 1982 la balanza comercial argentina ha arrojado saldos positivos; similares resultados se han dado en los casos de Brasil y México. Asimismo, la magnitud de los déficit fiscales ha tendido a disminuir, si bien este comportamiento ha sido menos consistente que el anterior, y los altibajos han sido un dato habitual. Durante la década de 1980, por ende, las economías latinoamericanas más grandes han mostrado algunas «mejorías» si se las mide de acuerdo a las recomendaciones de los planes de estabilización tradicionales inspirados por el Fondo Monetario Internacional. Lo que quiero subrayar, más bien, es *cómo se lograron estos ajustes y cuáles han sido las consecuencias de este patrón de ajuste*.

Uno de los factores principales del ajuste fue la caída de importaciones resultante del brusco declive de los niveles de actividad económica. Se puede destacar que una de las consecuencias paradójicas de los paquetes estabilizadores recomendados por los partidarios del libre comercio ha sido una resustitución de importaciones inducida por la recesión. Los déficit fiscales, a su vez, fueron reducidos «... sin tener en cuenta los efectos de largo plazo» (cfr. FANELLI *et al.*: *op. cit.*, pág. 58). Estos autores detallan cuáles han sido algunas de las irracionales políticas de ajuste típicamente impuestas por los reductores-de-déficit-a-cualquier-precio:

«... a) la reducción de los salarios reales en el sector público a niveles que van más allá de lo que es políticamente sostenible y

aconsejable en términos de eficacia; *b*) la aplicación de impuestos temporarios y extremadamente ineficientes; *c*) la postergación de gastos operativos y de mantenimiento imprescindibles, dañando irremediablemente la productividad del sector público y reduciendo la vida útil de valiosos activos como carreteras, edificios y vehículos; *d*) el atraso de pagos a proveedores domésticos y prestamistas internacionales, y *e*) liquidando los inventarios de las empresas públicas.»

Sin embargo, el punto que quiero enfatizar es que los ajustes fueron más bien el resultado de procesos incontrolados de deterioro y no el efecto deliberado de las políticas en sí. En los últimos años de la década de 1980, Argentina y Brasil mostraron ejemplos repetidos de políticas convulsivas; intentos de ajuste, cada vez más extremos, y al mismo tiempo rápidamente frustrados, se combinaron con versiones de corto plazo y medidas contradictorias. A su vez, cada nuevo paquete de ajuste fue implementado partiendo de situaciones más difíciles; en ese contexto, el fenómeno de histéresis caracterizó crecientemente al proceso de fijación de políticas.

La consecuencia más importante del patrón de «ajuste caótico» fue que se agudizaron los efectos más negativos del agotamiento de la MEC, es decir, la intensificación de la recesión y el incremento de los niveles de marginalidad económica y social. Al mismo tiempo, y esto fue lo más trágico, esos enormes costos se pagaron en vano: por una parte, no fueron erradicadas las condiciones de inestabilidad crónica; por la otra, no fueron construidos los cimientos para la emergencia de un nuevo modelo economicista, dirigista o de libre mercado.

Algunos economistas han aprehendido parte del fenómeno de «ajuste caótico» al referirse al concepto de «mecanismos amplificadores» (FANELLI *et al.*: *op. cit.*, págs. 33-38). Ellos destacan que, a partir de la década de 1970, la combinación de alta (e hiper) inflación y la fragilidad de los instrumentos financieros han llevado a un patrón de funcionamiento en el que los efectos de *shocks* y dislocaciones, incluso en el caso de que éstos no sean demasiado intensos, repercuten inmediata y «amplificadamente» en el conjunto de la economía. Uno de los corolarios del predominio de los mecanismos amplificadores es que las políticas tradicionalmente usadas para administrar las crisis se tornan prácticamente inservibles.

Pero quiero subrayar que la noción de «mecanismos amplificadores» está aludiendo, al menos implícitamente, a un fenómeno más global y de carácter político: la de-construcción de toda autoridad pública. El «ajuste caótico» no es meramente un proceso económico; es, más bien, la manifestación de la crisis terminal de una matriz, la que denomino MEC. Por tanto, el «ajuste caótico»

no comprende únicamente el colapso de los mecanismos técnicos y burocráticos de regulación estatal; también incluye la ruptura de los instrumentos políticos a través de los cuales el Estado promueve el consenso, o al menos la aquiescencia, de la mayoría de la población en torno a objetivos fijados colectivamente.

El régimen de alta inflación y la fragilidad de los instrumentos financieros son simplemente la punta del iceberg. Ellos constituyen una evidencia, ciertamente la más dramática, de un proceso más global: el descrédito generalizado y crónico de que el Gobierno central, sea a través de inducciones o de imposiciones, será capaz de convencer a la mayoría de la población, y especialmente a las grandes firmas capitalistas, de que sus políticas pueden lograr una mínima efectividad. La devaluación aguda de la moneda, como así también de los instrumentos financieros domésticos, se transforman en la ilustración monetaria de la evaporación de toda autoridad pública.

La comparación entre, por un lado, Argentina y Brasil (y quizá Uruguay) y, por otro, Chile (y quizá México) nos estaría revelando que la aplicación rigurosa de las políticas de ajuste inspiradas por los partidarios del libre mercado no constituye la panacea que los enfoques disciplinarios apoyados por instituciones como el Fondo Monetario querrían hacernos creer.

Este trabajo sugiere que las causas que explican los casos de éxito de ajuste y las pistas para intentar soluciones más satisfactorias a los problemas contemporáneos de América Latina hay que buscarlas por otro lado. En primer lugar se debe analizar qué peso tuvo en cada caso una serie de factores *ad hoc* que expandieron, o redujeron, la capacidad del Gobierno central para controlar el proceso de ajuste. Los factores más relevantes fueron: *a)* la cantidad de financiamiento externo recibido por el sector público; *b)* el grado de control que el sector público tuvo sobre las rentas de recursos naturales; *c)* la eficiencia de los mecanismos de reducción del gasto público, especialmente cuando el grueso del ajuste afectó las inversiones públicas, y *d)* la eficacia en, al menos, mantener la carga impositiva (cfr. FANELLI *et al.*: *op. cit.*, págs. 31-32).

En segundo lugar, la capacidad de control del Gobierno es la variable estratégica de la cual depende el éxito de todo programa de ajuste; evidentemente, ésta es una variable vinculada a factores políticos. La posibilidad de que el ajuste provea las bases para un crecimiento económico sostenido requiere que el Estado retenga, o recupere, el control de algunos de los procesos económicos clave. El contraste entre la segunda mitad del sexenio de Miguel de la Madrid y los primeros dos años y medio de Carlos Salinas de Gortari sugiere muy claramente cuán decisivas son las variables políticas en el proceso de reconstruir los instrumentos para la puesta en marcha de políticas eco-

nómicas. Sin embargo, éste es un proceso complejo e incluso contradictorio. Por un lado, implica dismantelar la mayoría de los mecanismos tradicionales de regulación económica asociados con la MEC. Como hemos visto, estos mecanismos se han erosionado hasta el punto de constituir un lastre: no son efectivos y, más aún, los intentos de mantenerlos a flote sólo sirven para reducir la posibilidad de que el Estado pueda regenerar la confianza de los sectores empresariales.

Por el otro lado, algunos de los mecanismos regulatorios debieran ser rediseñados, a la vez que otros nuevos deben ser creados. Un ejemplo de lo primero son los instrumentos de política anticíclica del tipo de los que el Estado colombiano utilizó renovada y eficazmente durante el Gobierno de Virgilio Barco en el período 1986-1990. Un ejemplo de mecanismos de regulación todavía no desarrollados en América Latina son los vinculados a las políticas industriales del tipo que se han promovido en NICS del Sudeste Asiático, especialmente en Taiwan y Corea del Sur. Por cierto que la implementación de estos mecanismos requeriría un fuerte poder de negociación vis-a-vis del empresariado y también que se desarrollaran organismos técnicos y administrativos de mayor sofisticación que los que caracterizaron a la MEC.

En resumen, la construcción de un Estado desarrollista renovado tendría que descansar en una combinación de des-regulación y re-regulación. Para alcanzar este difícil equilibrio, el Estado tendría que transitar por un sendero muy estrecho, dejando, por un lado, operar al mercado sin ahogarlo, y por otro, asumiendo roles de coordinación y supervisión que ninguna «mano invisible» desempeñaría. En el contexto actual, las firmas capitalistas operando en América Latina tienden a adaptarse pasivamente a la inercia caótica, lo que realimenta los aspectos más perniciosos del ajuste. El predominio irrestrictivo de las «leyes del mercado» se traduce en la evaporación de las restricciones para la maximización de beneficios a corto plazo, con consecuencias negativas para el crecimiento global.

¿Qué tipo de regímenes políticos parecen mejor dotados para afrontar la tarea monumental de revertir el proceso de «ajuste caótico y para relanzar, por tanto, a las sociedades de América Latina hacia un desarrollo sostenido?

La experiencia de los últimos diez años es, en principio, desalentadora y, en cierta medida, contradictoria.

La reiterada calificación de los años ochenta como la década del estancamiento es correcta. Sólo dos o tres países han evitado un retroceso económico, y en algunos casos, como el boliviano, ajustes extremadamente severos han tenido como resultado lograr equilibrios «en el fondo del pozo». Tampoco las perspectivas para la década de 1990 se presentan muy promisorias. En la

mayoría de los casos, el panorama futuro augura más de lo mismo: la profundización de la declinación económica y la continuada desintegración de la autoridad política (16).

Existe una sola alternativa, si bien harto improbable, a la decadencia política y económica. Esta implicaría la (re)fundación, y subsiguiente consolidación, de la democracia política. ¿Por qué uso este concepto ambiguo de «refundación democrática»? Porque, haciendo un paralelo con la cuestión de las políticas económicas, dicho proceso constituiría una combinación de des-regulación política y de construcción de instituciones democráticas redefinidas.

Como analicé en las secciones previas, la fórmula política de la MEC tuvo un carácter híbrido. Por un lado, bajo dicha fórmula se establecieron las tradiciones de participación popular en la política y también se confrontaron las ideologías de la política oligárquica y, en menor medida, sus prácticas. Pero, por el otro, un elemento constitutivo de la MEC fue la implementación de mecanismos de control no democrático sobre la participación política; así-

---

(16) Dentro del universo más restringido de nuestros cinco casos, el único desvío con éxito del «ajuste caótico» se logró en el contexto de un régimen no democrático: el Chile de Pinochet. Y, en verdad, el otro caso en el que un país parece estar virando en dirección de un ajuste controlado es México, que tampoco podría ser calificado como un régimen democrático. Sin embargo, quiero marcar un elemento que ambos casos parecen compartir, a pesar de las escasas semejanzas de las trayectorias políticas de los dos países durante el siglo xx. La comparación del Chile de 1982 a 1989 y del México salinista sugiere que ninguno de los dos regímenes podría ser considerado como un autoritarismo consolidado. Los dos eran regímenes «sitiados» y sometidos a «tensiones democratizantes». Pinochet enfrentaba fuertes protestas sociales, y a pesar de que las pudo neutralizar hacia mediados de la década, no pudo eludir la realización del plebiscito contemplado en la Constitución de 1980 en condiciones no deseadas por el dictador. Como bien se sabe, la limpieza del acto plebiscitario contribuyó a frustrar las aspiraciones de Pinochet a perpetuarse en el poder hasta casi fines del siglo. Esas «tensiones», sin embargo, no nacieron en la coyuntura del plebiscito, sino que afectaron a la dictadura chilena desde el momento mismo de inyección del *boom* económico inaugurado en 1982. Por su parte, Salinas de Gortari inició su Presidencia en condiciones escasamente propicias si se le compara con cualquier otro de sus antecesores del PRI. Su victoria electoral fue percibida como ilegítima, e incluso fraudulenta, lo que forzó al nuevo mandatario a prometer la democratización efectiva de las prácticas electorales. De todos modos, los eventos de los tres últimos años no indican que se haya avanzado linealmente en el proceso de liberalización; el balance de período 1988-1990 es, en el mejor de los casos, contradictorio. Sin embargo, parece evidente que la dirección del PRI no podrá repetir los manejos de 1988, si es que las elecciones presidenciales de 1994 reeditan el cuadro electoral de aquel año; en todo caso, una manipulación de esa índole constituiría una clara regresión autoritaria y una quiebra de la transición iniciada en 1988.

mismo, la falta de acuerdo en torno a reglas para la dilucidación de conflictos contribuyó a que el incremento de los niveles de participación desestabilizaran al régimen político; el caso chileno quizá constituyó el ejemplo más evidente de este último fenómeno.

Vista desde esa perspectiva, una des-regulación de signo democrático implicaría desactivar los elementos autoritarios de la MEC que todavía no han sido completamente eliminados; por ende, llevaría a dismantelar plenamente los controles corporativistas y clientelísticos ejercidos sobre los sectores populares, a revertir la separación que existe entre los mecanismos de fijación de políticas económicas y las instituciones representativas —separación que, en realidad, se ha ahondado durante las transiciones recientes— y a erradicar toda forma de tutela militar de la política.

Pero también la construcción de instituciones democráticas requeriría que se estabilizara un conjunto de complejos mecanismos de equilibrio. En primer lugar, entre las demandas de participación y la adopción de autolimitaciones. En segundo lugar, generando instituciones que fueran fuertes —es decir, eficaces para gobernar incluso bajo condiciones de crisis— y a la vez representativas (en el sentido de *accountability*). Por último, la necesidad de fundar un sólido sistema de partidos no debe ocultar las limitaciones de los partidos, que se revelan de modo más crudo precisamente cuando la democracia se «normaliza». Es decir, por más que los partidos ganen en fuerza y representatividad, ellos no agotan las múltiples formas de expresión de identidades sociales y culturales y, a menudo, tampoco son instrumentos eficientes para la negociación intersectorial.

Ciertamente, la probabilidad de éxito de esta formidable agenda económica y política es baja. Además de la habilidad de las elites políticas y económicas y la responsabilidad de las oposiciones sociales y políticas, se requerirán dosis no despreciables de *fortuna* y de paciencia de los sectores marginados. Este listado me lleva a una última digresión teórica y al fin de mis comentarios.

El enfoque «interaccionista» de Stark y Bruzst enfatiza los prerrequisitos de corto-plazo para la consolidación democrática, es decir, aquellos vinculados directamente con la modalidad de transición. Dicho enfoque se concentra en los factores relacionados con 1) las condiciones inmediatamente precedentes a la implantación de los regímenes autoritarios (para evitar regenerarlas), y 2) las consecuencias que tienen modalidades de transición específicas sobre la probabilidad de consolidar la democracia política.

Mi énfasis en el agotamiento de la MEC apunta en la dirección de analizar un conjunto diferente de factores que también afectan la consolidación

democrática (17). En ese sentido me interesa reflexionar acerca de los procesos de largo plazo, a los que aludo en el concepto de matriz, que subyacieron a la emergencia de los regímenes autoritarios y a las transiciones recientes. Sin embargo, queda todavía un par de problemas teóricos por resolver. El primero se refiere a las relaciones entre variables políticas y económicas; en este trabajo no he ido más allá de la alusión a desarrollos paralelos, sin detenerme suficientemente en las mutuas imbricaciones. El segundo problema se vincula al entretrejo de procesos de corto y de largo plazo; a éste lo he dejado de lado totalmente.

#### BIBLIOGRAFIA

- BURTON, M./GUNTHER, R./HIGLEY, J.: «Introduction: Elite Transformations and Democratic Regimes», en HIGLEY, J./GUNTHER, R. (comps.): *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge/New York, Cambridge University Press, 1991.
- CAVAROZZI, M.: «The Government and the Industrial Bourgeoisie in Chile, 1938-1964» (tesis doctoral), Universidad de California, Berkeley, 1975.
- FANELLI, J. M./FRENKEL, R./ROZENWURCEL, G.: *Growth and Structural Reform in Latin America. Where We Stand?*, Buenos Aires, CEDES, 1990.
- FISHLOW, A.: «The Latin American State», en *The Journal of Economic Perspectives*, 4:3, verano 1990.
- FRENKEL, R.: *Ajuste y estabilización: Revisión de algunas experiencias latinoamericanas*, mimeo, 1990.
- HAGOPIAN, F.: «Democracy by Undemocratic Means? Elites, Political Pacts, and Regime Transition in Brazil», en *Comparative Political Studies*, 23:2, julio 1990.
- O'DONNELL, G.: «Las Fuerzas Armadas y el Estado autoritario del Cono Sur de América Latina», en N. LECHNER (comp.): *Estado y política en América Latina*, México, Siglo XXI, 1981.
- SCHAMIS, H.: «Reconceptualizing Latin American Authoritarianism in the 1970s. From Bureaucratic-Authoritarianism to Neoconservatism», en *Comparative Politics*, enero 1991.
- SHAPIRO, H./TAYLOR, L.: «The State and Industrial Strategy», en *World Development*, 18:6, 1990.
- STARK, D./BRUZST, L.: «Negotiating the Institutions of Democracy: Contingent Choices and Strategic Interactions in the Hungarian and Polish Transitions», en *Working Papers on Transitions from State Socialism*, Center for International Studies, Cornell University, 1990.

---

(17) En su sugerente análisis, BURTON, GUNTHER e HIGLEY discuten las condiciones «fundamentales» de las democracias consolidadas y su vinculación con los patrones de acuerdos de elites (*elite settlements*) (cfr. 1991). Extendiendo el argumento de esos autores, se podría sostener que los patrones de negociación inter e intraelitarios que prevalecieron en América Latina durante los estadios iniciales de la MEC favorecieron los impulsos hacia la democratización, pero al mismo tiempo dificultaron, a largo plazo, la estabilización de la democracia política.