

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/311373635>

La primavera de izquierda

Data · December 2016

CITATIONS

0

READS

24

1 author:



Federico Traversa

Universidad de la República de Uruguay

25 PUBLICATIONS **21** CITATIONS

SEE PROFILE

¿LA PRIMAVERA DE IZQUIERDA LLEGÓ A SU FINAL? ESTRUCTURA, INSTITUCIONES Y AGENCIA EN LOS CICLOS POLÍTICOS RECIENTES DE AMÉRICA LATINA (1980-2015)

(Capítulo de libro, próxima publicación)

Federico Traversa¹

INTRODUCCIÓN

Nací en tierra de estancieros,
y ya me sé de memoria,
que aquí se escribe la historia
según valen los terneros

Alfredo Zitarrosa

El devenir político y económico de América Latina en los últimos cuarenta años ofrece una serie de regularidades fácilmente apreciables. Los regímenes democráticos, que desde mediados de la década del sesenta comenzaron a mermar en la región, regresaron de forma paulatina pero sostenida desde principios de la década de los ochenta, hasta convertirse en la norma al comenzar el nuevo siglo (ver gráfico 2). También de forma sincrónica, desde comienzos de los años setenta varios países de la región transitaban desde estrategias de crecimiento económico conocidas como la industrialización por sustitución de importaciones, hacia un nuevo modelo de economías más abiertas y liberalizadas.

Asimismo desde fines de los setenta, casi la totalidad de los países de la región experimentó una escalada conjunta de endeudamiento externo, que desembocó en una aguda crisis con el aumento de las tasas de interés internacionales, afectando el desempeño económico y social durante toda la década de los ochenta (gráfico 1). La salida a la crisis de la deuda también fue similar para los países latinoamericanos, todos ellos se acogieron a una serie de planes de repago diseñados fuera de la región. Los principales organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) fueron prestamistas importantes durante la década del noventa y condicionaron su ayuda a la implementación de una serie de planes de reforma estructural, que supusieron una profundización en la liberalización de la economía (gráfico 3).

Sin embargo, el desempeño económico durante los años noventa del pasado siglo fue oscilante. Una vez que la solución al problema de la deuda comenzó a encaminarse y en

¹ Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, España. Profesor del Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República de Uruguay. Investigador del Sistema Nacional de Investigadores del Uruguay. Editor de la Revista Uruguaya de Ciencia Política (RUCP).

la medida que las economías se liberalizaban, una importante oleada de flujos de capital internacional volvió a recalar en la región ante la caída de las tasas de interés en los países centrales (gráfico 4). La llegada de divisas produjo la apreciación de las monedas locales, que permitió a muchos países conseguir la ansiada solución al problema de la inflación, usando al tipo de cambio como ‘ancla’ para contener la escalada de precios. Las economías retomaron el crecimiento, pero éste no duró mucho y a fines del siglo XX una nueva ralentización económica con deterioro del empleo y el nivel de vida se hizo sentir en muchos países (gráfico 5).

Para ese entonces la democracia había pasado a ser la norma en la región y el palpable descrédito de las políticas liberalizadoras de los años noventa ambientó un ‘giro a la izquierda’. Al menos seis países en Sudamérica experimentaron de forma sincrónica un fenómeno novedoso: la llegada de partidos de izquierda a la presidencia. Además, muchos de estos partidos consiguieron reelegirse en el gobierno, lo que con seguridad no habría sido posible si la región no hubiera retornado a la senda del crecimiento económico, favorecida por una marcada mejora en los términos de intercambio. El llamado ‘boom de los commodities’, permitió a los nuevos gobiernos de izquierda conseguir resultados en materia de crecimiento, que para algunos países fueron sensiblemente superiores a los del pasado y aseguraron que el giro a la izquierda fuera más que un fenómeno coyuntural y se prolongara durante más de una década.

Estas regularidades y ciclos que afectan a los países de la región de forma sincrónica no son algo nuevo, y por eso la ciencia social latinoamericana supo interpretar sus causas con lucidez de hace muchas décadas. Los latinoamericanos sabemos que *la evolución de un puñado de factores estructurales parece marcar el paso de lo que sucede en nuestra región* desde que tenemos memoria. Los ciclos económicos, que en otros factores dependen fuertemente del valor de los productos exportados por la región (gráfico 7) parecen marcar el paso de los ciclos políticos, tal como ilustra la frase del cantautor uruguayo que encabeza este trabajo. Su fuerza poderosa ha sido un factor determinante para sostener o tumbar gobiernos, no sólo en América Latina sino en otras regiones del capitalismo periférico. En el pasado y en la tierra de Zitarrosa el ritmo histórico fue marcado por precio de los terneros o el de la lana, en otros países fueron los cereales, los metales, el petróleo, el banano o el caucho.

Hoy en día los productos que la región exporta pueden ser otros, pero la importancia de los precios internacionales de algunos productos básicos sigue siendo palpable. Además de los precios internacionales, el ciclo político dependió fuertemente en el pasado reciente del acceso al crédito internacional, o de las condiciones para su repago. Finalmente, la liberalización financiera de los últimos cuarenta años reintrodujo² a los

² Debemos recordar que previo a la gran crisis de 1929 el mundo vivió también un gran empuje globalizador.

flujos internacionales privados de capital como otro factor determinante de los desempeños económicos y como elemento fundamental para determinar la suerte de los gobiernos. En cualquier caso, la región como un todo aún comparte ciertas características básicas en su estructura económica y social que la diferencian del mundo desarrollado y que explican la evidente sincronía en el devenir político de los distintos países.

Tal vez por eso, buena parte de los pensadores latinoamericanos más originales suele agruparse bajo el rótulo de ‘estructuralistas’. En la economía, la sociología, la ciencia política y hasta en la teología³, el pensamiento latinoamericano destacó las similitudes estructurales que afectan a las experiencias de los diferentes países. Los rasgos comunes más influyentes del capitalismo periférico fueron identificado con éxito: los patrones del comercio internacional asociados a las ventajas comparativas de la región, favorecieron su especialización en la producción de productos básicos; una reducida élite de la población en cada país fue propietaria desde hace siglos de la tierra de donde provienen estos recursos e influyó para el desarrollo de instituciones en general inequitativas, que retroalimentaron la desigualdad. No es de extrañar entonces que la democracia arraigara de forma superficial, desaparece e inestable en la región y tomara por lo general un sesgo esencialmente conflictivo y distributivo (Prebisch, 1981).

El pensamiento social latinoamericano tradicionalmente subrayó entonces tendencias comunes, precisando la importancia de las relaciones internacionales entre centro y periferia y superando las fronteras nacionales al momento de interpretar la realidad latinoamericana. Sin embargo, en las últimas décadas este tipo de enfoques ha perdido peso; en Ciencia Política en particular se ha producido un ‘giro institucionalista’ (Hall y Taylor 1996) que también ha llegado a los estudios sobre la región. Este ‘nuevo institucionalismo’ ha significado muchos aportes interesantes, pero como tendencia general implicó dejar de lado los avances y originalidades de las ciencias sociales latinoamericanas, que radicarón como ya se explicó en su carácter estructuralista.

Los enfoques institucionalistas son bastante diversos, unos priorizan el análisis de la interacción estratégica entre los agentes y la influencia de las instituciones formales en esta interacción (el institucionalismo de la elección racional); otros en cambio enfatizan la importancia de la cultura y las instituciones informales en la acción de los actores (institucionalismo sociológico), y otros por fin han destacado el origen de las instituciones como resultado de la tensión entre distintos grupos en conflicto que buscan desarrollar diseños institucionales que favorezcan a sus intereses particulares (institucionalismo histórico). Todas las vertientes tienen aristas muy valiosas, pero el desarrollo original de estas teorías es sustancialmente ajeno a la región y como se

³ Me refiero a los originales aportes de la teología de la liberación.

explica a continuación, ninguno de ellos consigue articularse con claridad y coherencia con el pensamiento estructuralista.

De todas las corrientes neo-institucionalistas, tal vez la histórica sea la que tiene más puntos en común con el pensamiento social latinoamericano. Sin embargo, desde el propio origen el institucionalismo histórico se relaciona a problemas e intereses ajenos a la región. Muchos de los institucionalistas históricos estaban en sus inicios preocupados por comprender la diversidad de los arreglos institucionales, el Estado y las políticas públicas en los países desarrollados. Como es evidente se trata de teorías de medio y largo alcance, pero con un enfoque e interés muy diferente al del estructuralismo.

Si el pensamiento social latinoamericano se había esforzado por destacar y comprender rasgos estructurales comunes a todo el capitalismo periférico, el institucionalismo histórico nació en cambio para entender las diferencias institucionales del capitalismo desarrollado. En consecuencia, la aplicación de los conceptos y estrategias de análisis de institucionalismo histórico —y en general de todo el neo-institucionalismo— a la realidad latinoamericana *puede producir resultados muy provechosos para el análisis de fenómenos de alcance medio*, como las políticas públicas, las reglas electorales o las relaciones entre órganos de gobierno, por ejemplo. Pero si se trata de explicitar y explicar tendencias comunes a todos los países de nuestra región, el institucionalismo histórico necesariamente se revelará inapropiado por al menos tres razones de importancia.

En primer lugar, el *estructuralismo fue exitoso por su carácter de pensamiento ‘agrupador’*. Enfrentados a la tarea de clasificar casos o de explicar su historia, los pensadores ‘agrupadores’ destacan la influencia de algunos elementos que son comunes a todos los casos de estudio; en el caso de América Latina se han destacado así las características compartidas de su estructura productiva, su inserción internacional y las profundas desigualdades sociales y políticas que son comunes a todos los países de la región. El institucionalismo en cambio adoptó desde el inicio una estrategia opuesta, *desglosando* los casos para explicar las diferencias que supone adoptar una u otra institución y clasificándolos luego en función de estas diferencias institucionales y su origen.

Ambas estrategias son plausibles dependiendo del fenómeno que se busca comprender o ilustrar, pero para Latinoamérica, el abandono del enfoque estructural representa una gran pérdida siempre que quiera hacerse una descripción estilizada de la historia. Como se vio, suele existir una *notable sincronía en los procesos políticos y económicos que afectan a los países de la región y estas regularidades fundamentales sólo pueden comprenderse desde una perspectiva estructuralista*. El endeudamiento internacional y la posterior crisis, la condicionalidad impuesta por las instituciones financieras internacionales, la evolución del precio de los productos básicos y muchas otras

variables estructurales han mostrado su enorme influencia en la región aún en el pasado reciente. Sólo un enfoque estructuralista, integrador y agrupador permite explicar esta influencia a cabalidad.

En segundo lugar, y muy ligado a lo anterior, debe resaltarse que *el enfoque estructuralista supera los límites que imponen las fronteras nacionales y disciplinares para la comprensión de la realidad social*. Como explica Wallerstein (2005), los estudios sociales tienden a segmentar la realidad en compartimientos pretendidamente estancos como la 'economía' o la 'política', pero estas dos dimensiones están imbricadas entre sí, que la comprensión cabal de la realidad requiere por fuerza un enfoque integrador. El estructuralismo es un enfoque de este tipo, que además supera otra frontera artificial impuesta a los estudios sociales: la de los Estados nacionales. El estructuralismo apela a explicar tendencias comunes a distintos países y no a segmentar y destacar diferencias asumidas *ex ante*, como fue en cambio desde un inicio la opción de los estudios institucionalistas.

Nuevamente ambos enfoques no son excluyentes, puede aplicarse uno u otro según el problema que se analiza. Pero ha quedado bastante patente en algunos estudios institucionalistas sobre nuestra región, un esfuerzo denodado pretendiendo establecer la existencia de importantes diferencias entre casos nacionales y aún más, explicarlas. Los resultados son a veces barrocos por su complejidad. Se desarrollan teorías que apelan a demasiadas variables para explicar muy pocos casos y por lo tanto son densas de aprehender y siembran dudas en relación a su parsimonia y potencial heurístico. Si lo que se busca es comprender la generalidad de las tendencias, sería mejor apelar a enfoques estructuralistas y si en cambio lo que se busca es una descripción densa de los fenómenos sería preferible un enfoque histórico liso y llano, de los que también nuestra región ha dado numerosos ejemplos, originales y de notable calidad.

En tercer lugar, existe una distancia entre los enfoques estructuralistas e institucionalistas que es preciso salvar. Se trata de una distancia teórica, que en mi opinión sólo puede ser resuelta con coherencia a favor de una visión estructuralista. La realidad social es en última instancia el producto de la acción de los seres humanos, del individuo, según el concepto acuñado en la modernidad. Sin embargo, *el comportamiento humano está constreñido*, en primer lugar *porque anticipamos que nuestras acciones producen efectos que son previsibles en los demás*. A una acción cualquiera x sabemos que con una alta probabilidad corresponderá una respuesta w por parte de otros agentes. El comportamiento muestra regularidades y en general se define a las instituciones como las reglas que guían y restringen ese comportamiento estable institucionalizado.

Todas las corrientes institucionalistas comparten en mayor o menor medida lo anterior. Sin embargo, es necesario efectuar dos preguntas más: ¿el comportamiento humano

sólo está constreñido por instituciones? y en cualquier caso ¿cómo se originan estas instituciones? A fuerza de ser muy sintético diré que la respuesta a ambas preguntas requiere apelar a una estructura de recursos de poder para su explicación. *El comportamiento humano no sólo está constreñido por las respuestas estables institucionalizadas* que otros seres humanos previsiblemente darán a cualquier acción. Además de las instituciones, *la posibilidad de tomar un curso de acción cualquiera depende de los recursos con que se dispone para ello*; el resultado en *la interacción con otros agentes también dependerá de cómo están distribuidos estos recursos*, lo que sintéticamente aquí se entenderá como *estructura*.

Figura 1. Estructura, instituciones y agencia: interdependencia asimétrica



Fuente: Elaboración propia

Los recursos de poder pueden ser de tipo económico, político, militar, organizativos, ideológicos, religiosos, etcétera. Los agentes despliegan estos recursos en su interacción con otros, buscando conducir el comportamiento ajeno hacia un resultado que se prefiere. En otras palabras intentan hacer valer su poder. *Las instituciones mismas*, en tanto se traducen en comportamientos estables y previsibles, *son un reflejo directo de esta estructura de poder*. El dinero o la propiedad privada son por ejemplo recursos de poder institucionalizados, las personas responden a su presencia de un modo previsible y así compran, venden y toman cursos de acción para conseguir estos recursos o los usan para inducir un comportamiento en los otros.

Queda claro entonces que las instituciones no son independientes de la estructura de poder, como reconocen los propios institucionalistas históricos. Los grupos presionan y luchan a favor de las instituciones que más los beneficien. Agrego aquí que esta lucha está mediada por los recursos de poder que cada grupo tiene a su disposición y que esta estructura de recursos no permanece estática. Es común hablar en la jerga institucionalistas de instituciones que se ‘auto-refuerzan’ y estabilizan. Sin embargo, para los institucionalistas este reforzamiento es auto-referido en tanto se restringe a la propia dimensión institucional: las instituciones se auto-refuerzan porque los agentes se

adaptan a ellas, porque así reducen la incertidumbre respecto al futuro, porque ofrecen rendimientos crecientes a escala, etcétera.

Sin embargo, la estabilización de una institución trasciende según un enfoque estructuralista a la mera dimensión institucional. *Si una institución se estabiliza es porque no existen grupos poderosos que actúen contra ella, esto es, porque la estructura de recursos muestra cierto grado de correspondencia con la institución.* Más aún, cuando se produce un cambio institucional de importancia, en general sucede debido a que la estructura de recursos de poder está siendo sometida a una transformación de importancia. Los recursos de poder también pueden reproducirse, acumularse y ampliarse —queda muy claro en la esfera económica— y cualquier cambio institucional que pretenda estabilizarse toma en cuenta esta dimensión.

Este enfoque se ilustra en el diagrama 1. La agencia, las instituciones y la estructura están mutuamente interrelacionadas y su producto es la realidad social. Pero la interacción es asimétrica, en tanto la estructura de recursos de poder tiene una influencia superior sobre las otras dos dimensiones. A modo de ejemplo, la caída en los términos de intercambio y las dificultades para profundizar la industrialización por sustitución de importaciones, en la segunda mitad de los sesenta, se tradujo en retracción económica y conflicto en distintos países de la región. Los recursos económicos disponibles eran menos que en el pasado, se agudizó la tensión en torno a ellos y las propias instituciones democráticas que regulaban el conflicto y la distribución de los recursos se vieron comprometidos.

Debemos mirar el bosque antes que el árbol

Los estudios institucionalistas parecen ignorar las regularidades que imponen al devenir político las variables estructurales y esta omisión es inexcusable en el caso latinoamericano. Como la desigualdad ha sido una de las características más notorias y persistentes de América Latina (AL) desde la colonización hasta nuestros días (CEPAL 2014), la estructura de recursos de poder se muestra particularmente asimétrica y determinante del devenir político de la región. Las asimetrías estructurales de poder con frecuencia devuelven al sistema político a un equilibrio similar en distintos países, diluyendo las diferencias que los distintos desarrollos institucionales pueden haber impuesto durante algún tiempo⁴.

⁴ En la jerga institucionalista se dice que la estructura de recursos de poder actúa como 'causas constantes' (Collier y Collier 1992:35). Los institucionalistas no integran el estudio de estas causas constantes para comprender América Latina y así los fenómenos más importantes quedan sin explicarse. Collier y Collier (1992) por ejemplo, señalan que los autoritarismos de los sesenta y setenta dejan en suspenso los 'legados institucionales' que ellos estudian. Pero no explican estos golpes —que obedecen a causas estructurales— ni comprenden o reconocen que es la asimetría en los recursos de poder la que permite el golpe de Estado, que se sobrepone a los legados institucionales, opacándolos.

Durante el siglo XX, la región estuvo caracterizada por la peor distribución del ingreso del planeta, sólo superada por el África subsahariana en este rubro (Milanovic y De Bustillo 2008). Al mismo tiempo ninguna otra región del mundo sufrió tantos quiebres de la democracia en términos absolutos y relativos como AL (Traversa 2016). No se ha tratado entonces únicamente de una desigualdad en la distribución de los recursos económicos, sino también de instituciones políticas que fueron durante largo tiempo excluyentes o inestables. La combinación de una alta desigualdad económica e instituciones políticas con bajos niveles de inclusión no es un hecho casual (Acemoglu y Robinson 2005). En sociedades desiguales las instituciones políticas suelen quedar capturadas (Acemoglu et. al. 2013) o estar sesgadas (Chong y Gradstein 2007) en favor de los intereses sociales y económicos más poderosos.

Existe cierto acuerdo teórico respecto a que el diseño de los arreglos político-institucionales se ve notoriamente influido por la distribución de recursos en una sociedad, dado que grupos e individuos buscan establecer o cristalizar ventajas distributivas al diseñar instituciones (Knight 1992). Por eso no es de extrañar que AL esté caracterizada desde hace siglos por instituciones políticas excluyentes. Desde la colonia AL estuvo concentrada en actividades extractivas de productos primarios, bajo condiciones de gran desigualdad de acceso a la tierra (Frankema 2009) y marcos institucionales que supusieron en muchos casos la esclavitud, hasta tiempos no tan lejanos. Estos marcos institucionales excluyentes se han transformado, pero también han persistido en sus características más sobresalientes (Acemoglu y Robinson 2008, Engerman y Sokoloff 2002).

En el plano de la política interior de cada país, *las desigualdades estructurales entre clases y grupos han sido determinante en el desarrollo de las instituciones más características de AL y su devenir histórico*. Pero el pensamiento estructuralista latinoamericano explicó además la notable dependencia de la región del devenir político y económico internacional. En el plano externo, *las desigualdades estructurales internacionales frente al mundo desarrollado, también marcaron el paso a la historia de la región*. En lugar de reconocer el papel primario de estas influencias estructurales que explican las similitudes en el devenir de la región, los estudios institucionalistas se han enfocado en destacar algunas diferencias nacionales de forma casi caprichosa.

Son frecuentes las investigaciones que se concentran entre países y dejan sin explicar lo más importante: el notorio *fluir sincrónico y reequilibrio* en los ciclos políticos de la región. Incluso los más notables aportes en esta línea son pasibles de esta crítica. Collier y Collier (1992) por ejemplo, señalaron diferencias en los modos de incorporación del movimiento obrero en la región, que cómo un parte-aguas marcarían el desarrollo político ulterior. Cómo cualquier buen relato, la descripción es razonable, pero su validez científica es también es ampliamente cuestionable, sobre todo en lo que tiene

que ver con su capacidad de generalización y comprensión de la dinámica política posterior.

A modo de ejemplo, Argentina, Chile y Uruguay, tuvieron distintos patrones de incorporación del movimiento obrero, variable definitoria en la clasificación de Collier y Collier. Sin embargo los tres países terminaron por sufrir duras dictaduras en los años setenta, un fenómeno relacionado con factores estructurales ligados a la crisis social y económica del modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Mientras tanto Colombia, que según los autores es similar a Uruguay en su modo de incorporación, tuvo un desenlace muy diferente. Peor aún, Brasil, que adoptó un modelo de incorporación obrera radicalmente diferente al de Uruguay y Argentina, muestra hoy notorias similitudes con su pequeño vecino del sur en la relación del sindicalismo con la izquierda política⁵.

Las categorías de incorporación desarrolladas por los autores muestran entonces un rendimiento cuestionable, ya que casos diferentes parecen agruparse en desenlaces similares en un asunto fundamental como el quiebre de la democracia, mientras que los similares divergen. El primer gran problema es el olvido de las variables estructurales, cuya influencia reagrupa a los casos aparentemente divergentes. El segundo es la pretensión propia de este institucionalismo histórico de adoptar al caso nacional como unidad natural de análisis e intentar explicar endógenamente todas las diferencias en el devenir particular de cada caso nacional (Collier y Collier 1992: 38).

En general la ciencia postula y explica relaciones más o menos generalizables entre fenómenos, pero no centra su atención eventos concretos, que a lo sumo ilustran una relación general. Si la ciencia tiene una explicación para las regularidades, los institucionalistas históricos proceden al revés, con su ambiguo y particular método, a partir del día de hoy comienzan a remontarse en la madeja de la historia, pretendiendo hallar siempre una explicación para las diferencias entre casos nacionales. No es de extrañar entonces que las explicaciones suelen contar con más variables que casos, que resulten barrocas en su complejidad y que luego fallen (Collier y Collier 1992) cuando se trata de avizorar los acontecimientos futuros.

Supongamos un sistema compuesto de diversos elementos relacionados que muestran similitudes y diferencias entre sí: ¿nos enfocaremos en sus contrastes o en sus semejanzas? El problema de las vertientes institucionalistas, es ignorar las similitudes estructurales y obsesionarse con las diferencias. Cómo se mostrará a lo largo de este trabajo, las similitudes entre casos nacionales y su comportamiento cíclico es notorio en América Latina. Antes de proceder a explicar cualquier pequeña distinción, es necesario

⁵ Me refiero a similitudes entre la CUT (Central Única dos Trabalhadores) de Brasil y el PIT-CNT (Plenario Intersindical de Trabajadores-Central Nacional de Trabajadores) de Uruguay, así como similitudes entre el Frente Amplio de Uruguay y el Partido dos Trabalhadores de Brasil.

comprender los notables desarrollos paralelos que existen en la región. Además, si teóricamente los elementos están relacionados entre sí, estas relaciones anteceden lógicamente a lo que sucede al interior de cada elemento, porque las relaciones sistémicas influyen a todos los elementos y en todo caso son procesadas secundariamente por cada uno de los países, dando lugar a las diferencias particulares.

Todos los países de América Latina están posicionados de forma similar en la estructura de económica internacional. Dada esta similitud en la inserción internacional, los recursos disponibles en cada país se ven afectados de modo más o menos análoga frente a los mismos acontecimientos: el aumento de las tasas de interés, la llegada o salida de flujos de capital, la subida o caída en los precios relativos de los productos básicos, suponen oportunidades y problemas similares para los países de la región. Es necesario primero comprender estas regularidades para luego analizar las diferencias entre países, pues en caso contrario se podrán desarrollar explicaciones que sencillamente inviertan o desdibujen el hilo de la causalidad.

Roberts (2013) considera por ejemplo, que las reformas liberales de los años noventa en América Latina constituyeron una *coyuntura crítica*. En la jerga institucionalista las coyunturas críticas son momentos donde los determinantes estructurales se relajan y varios cursos de acción son posibles. ¿En qué medida las políticas neoliberales de los noventa pudieron ser una coyuntura crítica? Fueron aplicadas por países aún agobiados por el peso de la deuda externa y además presionados por organismos financieros internacionales. Los determinantes estructurales estuvieron entonces más vigentes que nunca y que algunos partidos populistas o de centro-izquierda hayan llevado adelante este tipo de reformas, demuestra hasta qué punto el giro liberal de los noventa no se trató de una coyuntura crítica y no existió agencia⁶.

Por otro lado, resulta claro que los partidos más identificados con la liberalización económica sufrieron un costo electoral bastante importante cuando la economía comenzó a ralentizarse a fines de los noventa. Si estos partidos estaban además ubicados a la izquierda del espectro ideológico, resulta lógico esperar que existen incentivos para que nuevos competidores surjan por la izquierda y produzcan un importante reacomodo en el sistema de partidos, que sea percibido como una ‘des-institucionalización’ del sistema anterior. Pero a pesar que las explicaciones científicas deben ser tan sencillas como sea posible⁷, parece que exponer el argumento de fondo en estos términos no bastaría en la perspectiva del institucionalismo histórico. En su lugar resultaría imprescindible remontarse en la historia y construir una explicación innecesariamente

⁶ Véase más adelante los fragmentos de Paz Estenssoro a propósito de la aplicación del Decreto 21060 en Bolivia.

⁷ Principio epistemológico conocido como ‘la navaja de Occam’.

compleja, usando una críptica jerga particularista, aun cuando complicar la explicación lleva a la imposibilidad de explicar correctamente el caso argentino⁸.

En una línea similar, Flores Macías (2010) adjudica las diferencias en las políticas económicas de la izquierda gobernante de principios del siglo XXI, al grado de institucionalización del sistema de partidos. En este caso el argumento es mucho más pobre, porque sencillamente invierte el hilo de la causalidad. Es evidente que la izquierda nacionalizadora en países como Venezuela o Bolivia llegó al gobierno para cumplir demandas de una política económica más radical⁹. En ambos países los sectores populares reclamaban cambios en la distribución de la renta de los hidrocarburos¹⁰ y ninguno de los partidos tradicionales encarnó estas demandas (Traversa 2008). Lo hicieron nuevos líderes de izquierda dispuestos llevar adelante estas reformas estructurales y su éxito significó un terremoto para el sistema de partidos. Resulta insólito que se invierta la lógica para decir que fue la crisis del sistema de partidos lo que produjo la radicalidad de las políticas económicas.

Tal vez Flores Macías (2010) piense las muertes del Caracazo o la Guerra del Gas no se produjeron en manifestaciones relacionadas con la crisis y los reclamos redistributivos, y en su lugar tuvieron más que ver con la volatilidad electoral¹¹. Por supuesto que existió desinstitucionalización del sistema de partidos, pero hay que comprender que la produjo. Es absolutamente evidente que los movimientos sociales que anticiparon la llegada de Hugo Chávez y Evo Morales al gobierno fueron producto del malestar económico y tenían incluso reclamos distributivos muy claros que no eran contemplados por el sistema de partidos, que a consecuencia de ello iría a sufrir una aguda desinstitucionalización. En Bolivia por ejemplo, la estructura de oportunidades para la acción (Tarrow 2005) estaba bastante clara, así como el concreto reclamo de que los nuevos recursos gasíferos descubiertos no se exportaran a través de Chile y que el

⁸ Roberts ve una coyuntura crítica donde no la hay y además insiste en ligarla al argumento de Collier y Collier (1992). Afirma que si los movimientos populistas del período ISI (como el peronismo) hacían las reformas liberales de los noventa, el resultado sería un des-alineamiento programático del sistema de partidos. Esta sofisticación innecesaria falla; el peronismo ligado con Menem a la liberalización fue luego la base del realineamiento programático a inicios del siglo XXI con Néstor Kirchner.

⁹ En Bolivia, el descubrimiento de nuevas reservas de gas natural significó un cambio radical en la puja por la redistribución. Como reconoce Urioste (2004:157) “es claro que en el siglo XXI la forma de aprovechamiento de los hidrocarburos, especialmente del gas, reconfigurará todo el escenario político, social y económico boliviano. Los nuevos pozos de exploración están justamente en medio de los territorios indígenas (...) que no están dispuestos a que ocurra lo que ya pasó con la plata y el estaño”.

¹⁰ En los años noventa el 91% de los venezolanos consideraban que el país era muy rico, el 82% pensaba que la renta petrolera debería ser distribuida equitativamente entre la población, y el 77% sentía que no había recibido mucho de la riqueza petrolera. En este contexto los incentivos para la redistribución son enormes. Villasmil et. al. (2007:292), analizan estos datos y consideran que “la existencia de recursos petroleros significativos, provocó una sensación de riqueza estática, donde la eficiencia y creación de riqueza tienen menos importancia que la distribución de la renta petrolera”.

¹¹ Las demandas de una política redistributiva radical estuvieron condicionadas dos factores de estructura económica: el pobre desempeño económico y las oportunidades de realizar nacionalizaciones de recursos hidrocarbúrficos (Traversa 2008).

Estado boliviano recibiera más recursos por su explotación, con la esperanza que esto permitiría luego la redistribución.

Como se aprecia en la figura 1, aquí no se niega el valor de las instituciones o de la agencia para explicar la realidad¹². Los marcos institucionales afectan el comportamiento individual y la vida social en general. Pero esto no implica adoptar posturas dogmáticas, en que todas las explicaciones deban partir de las instituciones y terminar en ellas. Tampoco es razonable hacer de los estados nacionales o sus sistemas de partidos nuestro único horizonte explicativo, en tanto los factores que permiten comprender la realidad social suelen trascender fronteras disciplinares y geográficas. Las instituciones están enraizadas en una estructura de distribución relativa recursos de poder. En AL esta estructura es desigual y está sometida a fuertes vaivenes derivados de la economía internacional. Así como las estaciones del año que se suceden cíclicamente marcando las condiciones para la vida, un puñado de condicionantes estructurales condicionaron el devenir económico y político de América Latina en los últimos cuarenta años.

OTOÑO: CRISIS DE LA DEUDA, INFLACIÓN Y AGOTAMIENTO DE LA HETERODOXIA

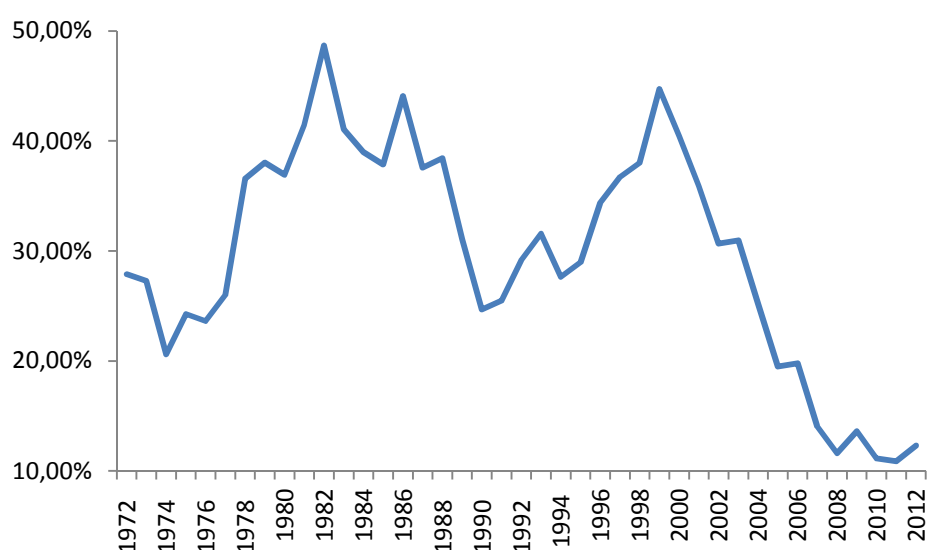
Una de las regularidades y determinaciones estructurales más importantes por su afectación sobre AL en las últimas décadas, está relacionada a la crisis de la deuda externa de los años ochenta. La región se había endeudado progresivamente desde fines de los setentas y llegado el año 1981, las tasas de interés variable sobre las que estaba contraída buena parte de la deuda, prácticamente habían triplicado sus valores con relación a cuatro años antes. Al mismo tiempo, los precios de los productos exportados por AL sufrieron un enorme retroceso debido a una caída en el comercio mundial (gráfico 1). La crisis golpeó en toda la región, que venía transitando transformación importante de la matriz productiva, desde el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) a una economía de industria orientada exportación (IOE).

El proceso de fin de la ISI fue particularmente tenso en términos sociales y políticos. En general, los países donde la ISI fue más profunda tuvieron también un mayor desarrollo sindical. Particularmente relevante, es que el agotamiento de la ISI (relacionado con el fin de la denominada *fase fácil* de esta estrategia de desarrollo) se zanjó a favor de un nuevo modelo de crecimiento orientado a la producción para mercados externos. En la medida que la nueva estrategia de IOE no descansaba en la demanda interna, como principal dinamizador del crecimiento, los salarios dejaron de ser una variable clave para apoyar esta demanda y los sindicatos perdieron espacio y poder de negociación.

¹² A pesar que este trabajo en particular, está destinado a describir las principales características de los ciclos políticos recientes en AL y por eso se concentrará casi por completo en explicar la incidencia de los determinantes de corte estructural.

Más aún, en la nueva estrategia de crecimiento el salario debía ser controlado para evitar que la producción local no fuera competitiva internacionalmente. El horizonte de una importante reconversión productiva, en la que el salario debía restringirse, era oscuro para la democracia y estuvo directamente ligado a los brutales golpes de Estado que reprimieron duramente al trabajo organizado (sobre todo cuando tuvieron lugar en algunos de los países de mayor desarrollo relativo de la región como Argentina, Chile y Uruguay). El salario real experimentó entonces una retracción sostenida a tasas anuales de -0,7 durante la década de 1970 en toda la región (Estay, 1991) y esta retracción sin dudas era parte de la reorientación implícita en el modelo IOE.

Gráfico 1- Servicios de deuda como porcentaje de las exportaciones



Fuente: elaboración propia con datos de CEPAL

Por otro lado, el panorama económico de AL en la década de 1980 no está desconectado de los acelerados cambios que experimentó la economía mundial desde inicios de la década de 1970. De todos ellos, dos merecen particular atención. En primer lugar, el fin de los controles cambiarios propios de la arquitectura financiera mundial iniciada en Bretton Woods en 1948, que daría lugar a una acelerada desregulación financiera. En segundo lugar, el accionar de la Organización de Países Exportadores de Petróleo, que produjo sendos aumentos en el precio del petróleo (1973-74 y 1979-80) que generaron en los países productores una enorme disponibilidad de recursos financieros (petrodólares).

Este dinero se concentró en la banca —ahora mucho más desregulada— de los países desarrollados, que en buena cantidad lo prestaron a tasas de interés flotante a países de AL. Para fines de la década de 1970 la región estaba ya fuertemente endeudada, y cuando algunos países desarrollados comenzaron a subir las tasas de interés con el

objetivo de reducir las tasas de inflación¹³ el resultado fue un fuerte aumento de las tasas de interés a las que estaba colocada el endeudamiento en AL.¹⁴ Los flujos de capital privado que habían inundado la región unos años antes desaparecieron y no existían medios sustentables de repagar la deuda (véase gráfico 4). En varios países se producen fugas de capitales, quiebras en el sector financiero y moratoria de la deuda externa.

En muchos países existió un ataque especulativo contra la moneda local y en otros la devaluación simplemente fue inevitable producto de la escasez de divisas. Como resultado “la depreciación del tipo de cambio real, que era necesaria para apoyar el reajuste del sector externo, estuvo acompañada invariablemente del aumento de la inflación, en magnitudes que América Latina no había conocido antes, pese a la historia inflacionaria de algunos países. Como se señaló, la inflación se había tendido a acelerar en la década de 1970, como parte de un proceso internacional, y dos países habían inaugurado la era de la inflación de tres dígitos. Sin embargo, las explosiones inflacionarias de la década de 1980 fueron un efecto más que una causa de la crisis de la deuda” (Ocampo 2014:46).¹⁵

La depreciación de las monedas locales, al tiempo que mejora la competitividad del sector externo, eleva los precios en moneda local de los bienes transables. En la medida que la región había retornado en general a la democracia (gráfico 2) los gobiernos no podrían en este contexto político retener indefinidamente los reajustes de salarios, lo que se transformó en un mecanismo propagador de la inflación —tal como establece la teoría cepalina de la inflación latinoamericana—. Existió, sin embargo, un evidente rezago en la recuperación de los salarios con la consiguiente caída del consumo de los trabajadores, caída que sirvió como un ahorro forzado y transferencia de recursos que permitió el repago a los bancos internacionales para así evitar un descalabro en los sistemas financieros de los países centrales.

Los más pobres pagaron el costo de esta crisis; todos los países de América Latina que habían conseguido reducir la pobreza a menos de un 30% de los hogares alrededor de 1970, experimentaron un importante crecimiento del número de hogares pobres. Luego de transcurridos más de 15 años de transformación económica y ajuste, la pobreza

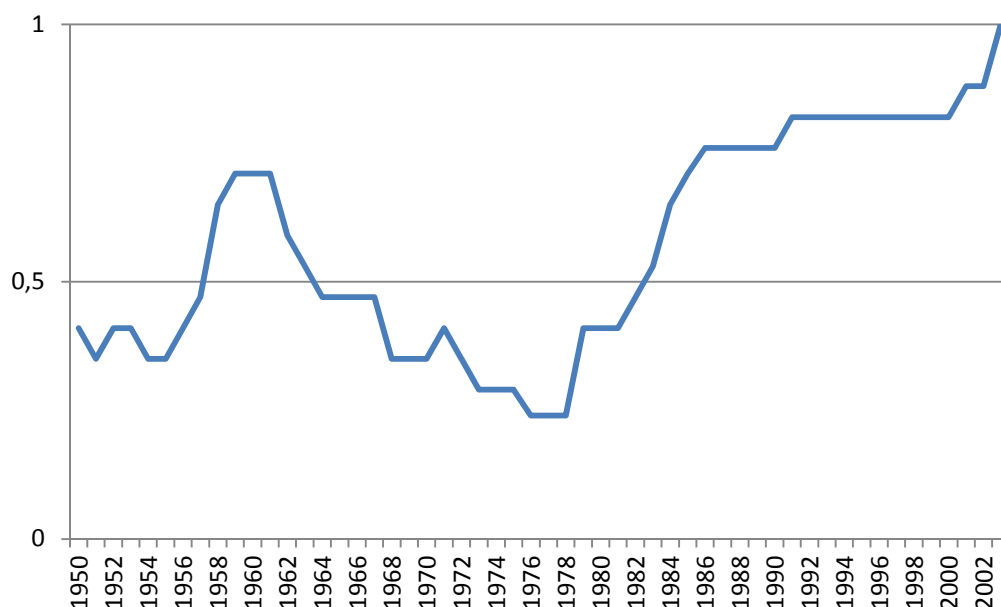
¹³ En buena medida, este incremento de las tasas de inflación junto con estancamiento económico que se produjo en la década de los setenta en los países desarrollados también fue producto del shock que supusieron las crisis del petróleo.

¹⁴ La tasa Libor, que servía de base para determinar los intereses de los excesivos préstamos contratados hasta esa fecha, se fue moviendo paulatinamente desde un nivel del 7.6% a fines de 1977, hasta los niveles del 19 al 20 % observados en 1981. Esta situación se reflejaba drásticamente en el monto de los pagos por concepto del servicio de la deuda externa contratada en el período y de la que fue heredada del sexenio anterior.

¹⁵ Es por demás ilustrativo que el único país de la región que consiguió evitar la inflación fue Panamá, la única economía ya dolarizada en aquel momento.

urbana en promedio había pasado de 20,8% alrededor de 1970 a un 27,6% alrededor de 1986. Irónicamente, a pesar de lo abrumador de estos datos, algunos académicos llegan a sostener que los ajustes liberales fortalecieron la democracia en la región (Weyland, 2004).

Gráfico 2- Proporción de regímenes democráticos en la región



Fuente: Elaboración propia con datos de Boix, Miller y Rosato (2012)

Las reformas liberales y el endeudamiento muchas veces estuvieron en su inicio ligados al autoritarismo político de la década de los setenta. Luego, las peores consecuencias del retroceso social y económico debieron ser enfrentadas por las nuevas democracias latinoamericanas de la década de 1980. Como se aprecia en el gráfico 2, a mediados de la década de 1980 el número de democracias sobrepasa al de dictaduras en la región y a finales de la misma década ya alcanza el 80% del total. Estas nuevas democracias enfrentaron las condiciones más adversas que puedan imaginarse, y si en muchos casos sortearon las dificultades, lo consiguieron a pesar de la crisis producida luego de la liberalización económica y gracias a una población que soportó fuertes sacrificios con la amenaza siempre latente de una recaída autoritaria.

Varios países de la región experimentaron episodios de inflación descontrolada en el período y en la casi totalidad de ellos la suba de precios fue un problema importante durante la década de 1980. Es tan evidente que se trató de un problema estructural muy ligado a la crisis de la deuda, que en varios países se repitió una dinámica prácticamente idéntica. Los nuevos gobiernos democráticos intentaron con frecuencia programas de estabilización que incluyeron el control de precios, la emisión de nuevas monedas y medidas des-indexatorias. No obstante ello, planes de estabilización como los del

gobierno de Siles Suazo en Bolivia, los planes ‘Austral’ y ‘Primavera’ del gobierno de Alfonsín en Argentina y los planes ‘Cruzado I y II’ del gobierno de Sarney en Brasil consiguieron solo éxitos temporales, para luego desbarrancar en la hiperinflación.

Tal fue el nivel de condicionamiento estructural en toda la región, que el desembarco de los planes liberales de estabilización ortodoxa era un escenario prácticamente inevitable. Así lo dejaban entrever las palabras de Paz Estenssoro cuando anunció el plan de ajuste contenido en el Decreto 21060. El líder del MNR (Movimiento Nacional Revolucionario), otrora abanderado de la revolución de 1952, aplicaba las medidas recomendadas por Jeffrey Sachs afirmando: ‘no podemos proponer al país medidas cosméticas porque Bolivia se nos muere’ y que el decreto ‘no era coyuntural, a menos que se hable de una coyuntura que va a durar probablemente 20 años, porque es la tendencia del mundo’.¹⁶

Ciertamente, las palabras de Paz Estenssoro en 1986 fueron premonitorias, los planes de estabilización liberal recorrieron toda la región, algunas veces aplicados por gobiernos de corte también liberal y otras veces siendo aplicados por sorpresa (Stokes, 2001) por partidos de cuño más popular, que había llegado al gobierno con una plataforma programática heterodoxa. En cualquier caso, que estos planes hayan sido el común denominador, fue la irremediable consecuencia de una situación donde los nuevos gobiernos democráticos enfrentaron obligaciones externas que no dejaban prácticamente margen para la inversión y la política social, combinadas con una inflación preocupante y a veces galopante.

Al mismo tiempo, los organismos multilaterales como el FMI y el Banco Mundial que habían quedado sin función que cumplir luego del derrumbe del sistema de Bretton Woods, encontraron una nueva tarea que cumplir. Se encargaron de facilitar recursos a los países endeudados y en crisis, a cambio de la estricta aplicación de planes de ajuste estructural (PAE) cuyo contenido había sido definido por los propios organismos multilaterales en documentos como el del llamado ‘Consenso de Washington’.

El documento comienza diciendo: “ninguna declaración acerca de cómo lidiar con la crisis de la deuda en América Latina estará completa sin un llamado a los deudores para cumplir con su parte en la negociación ‘poniendo sus casas en orden’ ‘realizando reformas en su políticas’ o ‘estando sujetos a una fuerte condicionalidad’”(Williamson 1990: 1). Tres cosas son evidentes ya desde su primera sentencia. En primer lugar, es notorio que el Consenso de Washington es un resultado directo de la crisis de la deuda y está destinado a superar este problema. En segundo lugar, es también claro que para los organismos en Washington la situación de América Latina no merece mayores

¹⁶ Estenssoro, Víctor Paz. 1985. Promulgación del Decreto Supremo 21060. Ver en: <http://www.youtube.com/watch?v=V4pkGbEyH6I>

distinciones, y esto porque la región está sujeta a un mismo problema y a las mismas condiciones estructurales. En tercer lugar, se hace evidente que como consecuencia de las aperturas de la crisis de la deuda, América Latina será sometida a un programa político consensuado, claro que en Washington D.C.

INVIERNO: CONSENSO DE WASHINGTON Y HEGEMONÍA NEOLIBERAL

Resulta tragicómico que un académico pueda sostener que el proceso de aplicación de las reformas liberales en América Latina fue fortalecedor de la democracia. El propio documento de doctrina que prohió estas reformas en su versión de los años noventa, es absolutamente claro respecto a que las condiciones políticas para la región fueron decididas en Washington como salida a la crisis de la deuda y que no había espacio para la discusión. Si la democracia es justamente deliberación, resulta claro que estas reformas implican todo lo contrario desde su propio diseño y aplicación. Más aún, tampoco fueron mucho más democráticas en la distribución de los efectos negativos que suelen conllevar este tipo de reformas sobre el empleo y el salario.

Como ejemplo del cambio de época y de sus efectos, el ajuste liberal de 1985 en Bolivia implicó una caída de 40% del salario real y un aumento del entorno del 25% en el desempleo en dos años. El ajuste finalmente consiguió estabilizar los precios, pero las consecuencias en materia social fueron durísimas y por supuesto sólo pudo llevarse adelante en medio de una importante represión sindical. Si bien el caso boliviano es bastante extremo y en otros países los ajustes fueron más moderados o más graduales en el tiempo, lo sucedido luego del decreto 21060 ilustra la dinámica general de lo que vendría en la década del noventa en la mayoría de los países de la región.

Como se afirmó anteriormente, los ajustes se produjeron como consecuencia de la crítica situación posterior a la crisis de la deuda. La primera reacción a la crisis durante los ochenta no fue la aplicación de programas de ajuste liberal, así, los gobiernos de Alfonsín, Sarney, Siles Suazo, Sanguinetti, Alan García e incluso el del propio Pinochet durante un primer breve interregno, se volcaron a intentar la estabilización de precios mediante manejos relativamente más heterodoxos de la economía. Incluso la evolución general de las reformas estructurales siguió esta línea al principio de los ochenta; como se aprecia en el gráfico 3 el ritmo de reformas de liberalización económica experimenta un estancamiento en el primer lustro de los años ochenta cuando la democracia comienza a retornar con fuerza la región.

Esta ralentización de la liberalización podría explicarse por distintos factores. En primer lugar, AL comienza en estos años el tránsito hacia la democratización y los nuevos gobiernos que debían enfrentar las duras consecuencias sociales de la crisis de la deuda preferían, si era posible, evitar la aplicación de políticas que agudizaran aún más el panorama de crisis social. En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que, tal como se

aprecia en el gráfico 3, el ritmo de reformas durante la década de los setenta fue bastante acelerado, no es de extrañar entonces que existiera en aquel momento algún grado de desconfianza hacia las políticas de liberalización que habían culminado en términos generales en la aguda crisis de la deuda.

Sin embargo, luego de algunos años de manejos relativamente heterodoxos de la economía el panorama había cambiado, pues a la carga de la deuda externa —que imponía severas restricciones fiscales— se le había sumado ahora el problema de la inflación, en algunos casos absolutamente descontrolada. Es en este contexto donde las recetas del consenso de Washington entran en escena, muchas veces como condición para el acceso a préstamos y como llave de paso a las soluciones arbitradas para el pago de la deuda, como el caso del Plan Brady.

En 1989, cuando Bush asume como presidente en EE.UU., el nuevo Secretario del Tesoro Nicholas Brady anunció que la única forma de abordar la crisis de la deuda en AL era animar a los bancos privados para participar en esquemas de reducción de la deuda. Ahora bien, como señala Vázquez (1996:234) “los países debían aplicar medidas de liberalización del mercado a cambio de una reducción de la deuda de los bancos comerciales, y, en muchos casos, como acceso para nuevo recursos provenientes de los mismos bancos comerciales y organismos multilaterales”.

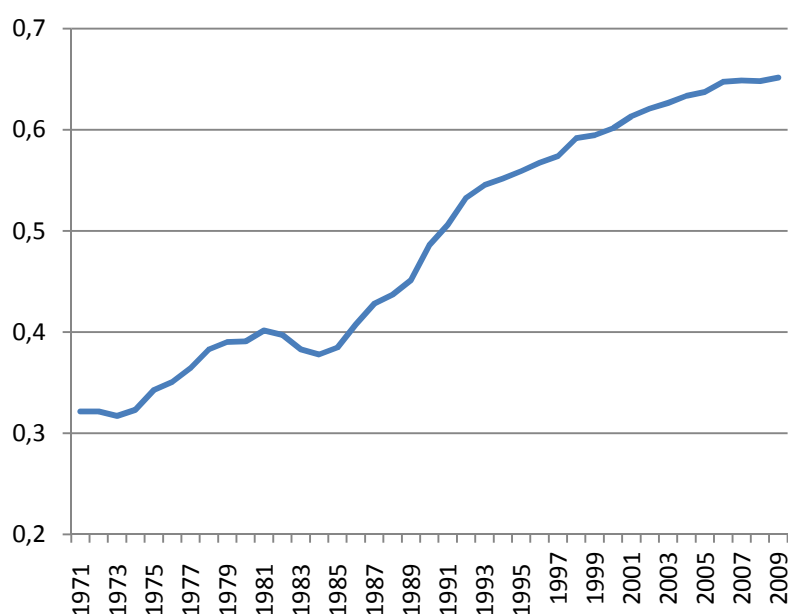
De esto se trata en definitiva, la ayuda ‘condicionada’ que los organismos multilaterales prestaron a la región y que marcó el paso de las políticas públicas en la década del noventa. No importó incluso si los gobernantes llegaban a la presidencia con propuestas electorales de otro cuño, la ola liberalizadora alcanzó a la región sin distinciones: Menem en Argentina, Lacalle en Uruguay, Paz Zamora y Sánchez de Lozada en Bolivia, Fujimori en Perú, Collor y Cardoso en Brasil, Carlos Andrés Pérez en Venezuela, Salinas en México. Como señala Rodrik (1996), el ritmo de privatizaciones y liberalización económica que siguieron muchos países latinoamericanos en pocos años fue tal, que superó a las reformas de este cuño adoptadas en el Este de Asia durante tres décadas.

Así, con economías exhaustas por el endeudamiento y la inflación, si la ayuda internacional estaba condicionada a la instrumentación de un paquete específico de reformas, no era de extrañar que AL las aplicara. Llegado el caso, no importó realmente si estas políticas eludían todo tipo de control democrático sustantivo, en los países centrales, que habían decidido estas reformas, incluso se observaba al Plan Brady como "una oferta de venta de seguros contra incendios a precios de ganga, en un pueblo donde la mitad de las personas son incendiarios" (Meltzer, 1989: 71). La condicionalidad era el modo de controlar a estos ‘gobernantes incendiarios’ de AL y los organismos

multilaterales fueron los encargados de la tarea que asumieron de buen grado, encontrando al fin un rol que cumplir¹⁷.

Si se observa el ritmo de las reformas liberalizadoras (gráfico 3) se encontrará entonces que éstas se aceleraron de forma importante en esta década, aunque en ningún sentido se iniciaron en este período, pues un importante número de reformas se habían ejecutado ya en AL durante la década de 1970, antes de la propia crisis de la deuda. En los años noventa se destacaron particularmente las privatizaciones de empresas públicas, que se estima que representaron más de la mitad del valor de las privatizaciones realizadas en países en desarrollo en el período que va entre 1986 y 1999. En montos absolutos fueron particularmente importantes las realizadas en Brasil (US\$61 mil millones) y Argentina (US\$25 mil millones), aunque en términos relativos al PBI destacan también las ocurridas en otros países como Bolivia y Perú.

Gráfico 3- Índice de reformas estructurales en América Latina (1971-2009)



Fuente: elaboración propia con datos de CEPAL

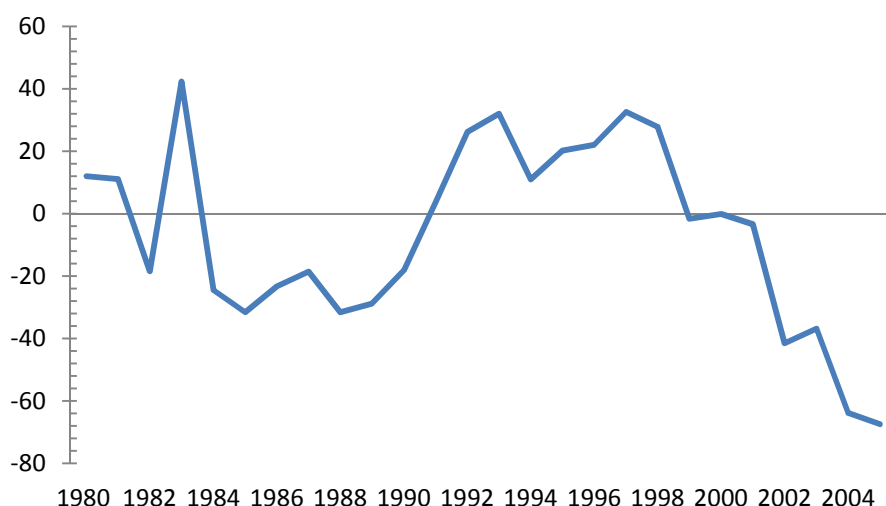
En materia comercial se profundizó la apertura, la tasa de aranceles pasó de un promedio de 42, 2% en 1985 a 13, 2 % en 1991 y menos del 10% en 2005. Los ingresos tributarios provenientes de la tributación indirecta al consumo se expandieron mientras que los ingresos provenientes del comercio exterior pasaron de representar ingresos por un 2,6% del PIB en el segundo lustro de los ochenta, a 1,7% en la década de los 2000. Asimismo, desde el segundo lustro de los años ochenta varios países

¹⁷ Luego de la caída del sistema de Bretton Woods en realidad el FMI era prácticamente un sinsentido, por haber perdido las principales funciones que motivaron su creación. Comenzó entonces a actuar como guardián planetario de la ortodoxia económica.

flexibilizaron el mercado de trabajo: Guatemala (1990), Argentina (1991), Colombia (1991, 2003), Perú (1991), Panamá (1995) y Venezuela (1998). Varios países redujeron además los costos de despidos y facilitaron los contratos temporales, y al mismo tiempo se redujeron las tasas de impuesto a las ganancias de las empresas.

Mientras tanto en materia financiera continuó la liberalización, se otorgó más autonomía a los intermediarios financieros, se eliminaron controles a las tasas de interés y se redujeron las requisitorias de reservas. Esta liberalización, sumada a la solución brindada al problema de la deuda —atada a condicionalidades— volvió nuevamente atractiva a la región para la llegada de capitales financieros de corto plazo. Cuando a principios de los noventa en EE.UU se redujeron fuertemente las tasas de interés, el comportamiento pro-cíclico de estos capitales se hizo aún más evidente; como se aprecia en el gráfico 4, el flujo de capital financiero que había abandonado la región —en el momento más difícil al estallar la crisis de la deuda— ahora volvía por sus fueros en busca de explotar las condiciones favorables para la obtención de ganancias.

Gráfico 4- Flujos de capital hacia y desde América Latina



Fuente: elaboración propia con datos de CEPAL

Como se reconoce por parte del propio FMI y la CEPAL, la llegada de estos capitales fue una pieza fundamental para la reducción de la inflación, pero al mismo tiempo estuvo ligada al magro desempeño final de la década neoliberal. En efecto, la abundancia de divisas apreció a las monedas locales (tabla 1) abarató las importaciones y puso fin a la escalada de precios. Sin embargo, el logro de la estabilización de precios tuvo un costo muy alto, en tanto la apreciación sostenida de la moneda local transformó a la región en un blanco perfecto para las crisis financieras¹⁸, al tiempo que encareció a

¹⁸ La crisis mexicana de 1994 anticipó lo que podría suceder ante un mal manejo del endeudamiento, en una economía con la moneda nacional sobrevaluada. El peso mexicano estaba sobrevaluado en alrededor

la producción nacional en los mercados internacionales afectando gradual, pero sostenidamente el empleo y la economía real (ver gráfico 5).

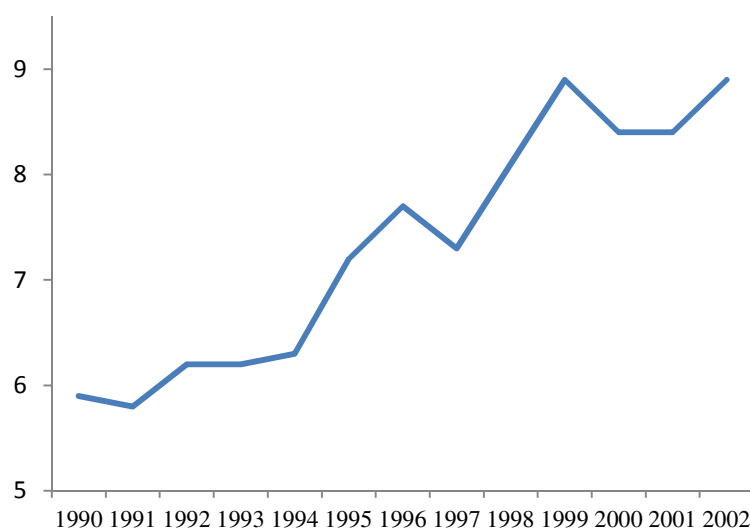
Tabla 1- Tipo de cambio real efectivo respecto al dólar, promedio por década (2000=100)

70-80	80-90	90-00
127,4	119,4	96,5

Fuente: Carrera y Restout (2011)

Desde la perspectiva del propio FMI, la baja de la inflación fue el mayor logro de esta década. La economía pareció crecer en el primer lustro de la década y los indicadores sociales a mejorar, pero estos logros no fueron sustentables. Según el FMI (Singh, 2005:14) ‘el PBI per cápita se estancó en el período 1998-2003, las tendencias en materia de pobreza y desigualdad no experimentaron mejoras sustanciales en la década’ (en realidad la desigualdad experimentó inclusive un leve deterioro en la región más desigual del planeta). Pero por sobre todo, es necesario tener en cuenta que el logro de la estabilización de precios se produjo gracias a largos períodos de encarecimiento de las economías de AL en dólares, que produjeron deterioros en la balanza comercial y el desempleo, hasta que finalmente estuvieron ligados a tremendas crisis financieras y sociales como las de México 1994 y sobre todo las de Argentina y Uruguay en 2001-02 (Traversa, 2003).

Gráfico 5- Tasa de desempleo urbano, promedio simple América Latina (1990-2002)



de un 20% y la inflación había cedido, pero el gobierno había colocado mucha deuda en instrumentos de corto plazo que podían cambiarse a dólares a su vencimiento. Cuando las reservas cayeron a mínimos históricos, se desató la crisis y la devaluación, que anticipó en varios años lo que ocurriría en países como Uruguay y Argentina luego que imprudentemente mantuvieran sus monedas sobre-apreciadas durante muchos años. Para el caso argentino véase especialmente Cherny (2015)

PRIMAVERA: CRISIS DEL MODELO LIBERAL, MEJORA EN LOS TÉRMINOS DE INTERCAMBIO Y REVERDECER DE LA IZQUIERDA

Los ajustes liberales provocaron una importante resistencia popular, ya desde el inicio de la década de los noventa. Así por ejemplo, el anuncio de medidas de austeridad en Venezuela en 1989 provocó el estallido conocido como ‘el Caracazo’ que se extendió a otras ciudades y culminó con al menos 300 fallecidos. En Uruguay la resistencia a las privatizaciones corrió por carriles electorales y haciendo uso de los mecanismos de democracia directa previstos en la Constitución, culminó con un referéndum que frenó el impulso privatizador del gobierno de Lacalle. En Argentina mientras tanto se produjeron disturbios encabezados por trabajadores y estudiantes en Santiago del Estero (1993) y en Neuquén (1996), anticipos de los disturbios y protestas generalizados que se producirían como corolario a la crisis de 2001.

En México, concomitantemente al estallido de la crisis financiera del año 1994, se produce el alzamiento zapatista, mientras que en Bolivia los principales hitos de conflicto fueron tal vez la llamada ‘Guerra del Agua’ (2000) contra las privatizaciones en Cochabamba, y la ‘Guerra del Gas’ (2003) que culminó con la salida de la presidencia de Sánchez de Lozada. En Ecuador mientras tanto, el levantamiento indígena (2000) culminará con la salida de Mahuad del gobierno. De igual manera, las protestas sociales enmarcaron el fin del gobierno de Fujimori en Perú (2000).

Tabla 2- Indicadores económicos y políticos según gobiernos

	Crec. medio PBI (%)	Gini primer año	Gini último año	Desempleo (%)	Particip. Electoral (%)	Ideolog. Pkte (a).
Gobiernos previos al giro a la izquierda (b)	0,7	52,2	52,7	9,6	46	5,2
Gobiernos del giro a la izquierda	3,8	50,4	47	7,5	43	3
Otros gobiernos	2	52,3	53,2	8,2	34	5,8

(a) Siendo 1 extrema izquierda y 10 extrema derecha. Cálculos con datos del Programa de Élités Parlamentaria de la Universidad de Salamanca.

(b) Las observaciones corresponden a los cuatro años previos al giro a la izquierda, incluyendo los gobiernos de De la Rúa y otros (Argentina), Gonzalo Sánchez de Lozada y Carlos Mesa (Bolivia), Fernando Henrique Cardoso (Brasil), Eduardo Frei (Chile), Lucio Gutiérrez y Alfredo Palacio (Ecuador), Elías Antonio Saca (El Salvador), Jorge Batlle (Uruguay) y Rafael Caldera (Venezuela).

Más allá incluso de distintos movimientos de protesta o estallidos puntuales que jalónaron la década, los programas de ajuste liberal dejaron una sensación de rechazo en

la ciudadanía, que era fácilmente palpable en las encuestas de opinión pública a inicios de la década siguiente. La tabla 7 del apéndice resume la evolución de los resultados de la encuesta Latinobarómetro a la pregunta ¿está Ud. muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con que las privatizaciones de las empresas estatales han sido beneficiosas para el país? Cómo se aprecia, en todos los países de AL sin excepción se produjo una sensible caída en el apoyo a los procesos privatizadores¹⁹. Para el año 2003, sólo 16 de cada 100 latinoamericanos manifestaba algún grado de conformidad con el desempeño de la economía de mercado.

Asimismo, como se vio en la sección anterior, la tasa de desempleo experimentó aumentos consistentes durante el segundo lustro de los noventa y como se aprecia en la gráfica 6, la evolución del PBI per cápita también ofrecía un visible estancamiento. No es de extrañar entonces, que la opinión pública reflejara un progresivo distanciamiento de los programas liberalizadores que comenzaban a reflejar magros resultados en materia económica y social. Más temprano que tarde este distanciamiento comenzaría a materializarse en una sucesiva serie de triunfos electorales de partidos políticos y candidatos que articularon un discurso crítico a las reformas neoliberales. Así, el denominado ‘giro a la izquierda’ en AL que se inaugura con el triunfo de Hugo Chávez en las elecciones de 1998 en Venezuela, se extendería en algunos años a por lo menos diez países.²⁰

Pero más allá de que el giro se materialice finalmente en la llegada de un presidente de izquierda, aunque este suceso que no llegara a producirse en algunos países, la realidad es que prácticamente toda la región experimentó un corrimiento a la izquierda luego de la década liberal de los noventa. Si en el año 1997 el promedio de los presidentes latinoamericanos tenía una posición ideológica que podría catalogarse como de centro-derecha (5,26), diez años después el promedio de la posición ideológica de los presidentes de la región había pasado a la centro-izquierda (4,47). Cómo puede apreciarse en la tabla 6 del apéndice, sólo en un puñado de países se había producido un pequeño corrimiento a la derecha y en estos casos el cambio fue siempre de significación muy menor.

Por otra parte, la influencia estructural también fue notoria en aquellos casos en que el corrimiento a la izquierda se consumó con el triunfo de un presidente abiertamente crítico a las reformas liberalizadoras de los años noventa. Como se aprecia en la tabla 2, los cuatro años precedentes al triunfo de un presidente de izquierda estuvieron marcados por tasas de crecimiento comparativamente bajas (0,7%) y alto desempleo (9,6%), aún

¹⁹ Brasil era el país en 2003 donde las privatizaciones contaban con el mayor nivel de apoyo, y sólo era de 1 de cada 3 entrevistados, mientras que en países como Argentina sólo las aprobaban 1 de cada 9.

²⁰ Esto sin comprender dentro de este giro al triunfo de Lugo en Paraguay en 2009 y de Humala en Perú en 2011, que en puridad también formarían parte de esta oleada si se atiende al discurso con que ambos candidatos obtuvieron la presidencia.

si se lo compara con otros gobiernos de derecha y centro derecha que entre 1992 y 2010 tuvieron mejores tasas medias de crecimiento (2%) y menores tasas de desempleo (8,2%) que la de sus pares que resultarían finalmente relevados por presidentes de izquierda.

Asimismo, es interesante comprobar que el giro a la izquierda se produjo en democracias con mayores niveles medios de participación electoral. Estas diferencias podrían reflejar una mayor valoración de la ciudadanía del sufragio como herramienta para mandar a sus representantes y así conducir efectivamente los asuntos políticos en sus países. Así las democracias donde se produjo el giro serían más participativas o consolidadas que el resto, o tal vez más sencillamente, los mayores niveles de participación se deban a un interés ciudadano coyuntural provocado por la novedad de contar con candidatos con un programa novedoso y con reales posibilidades de triunfo. Vale resaltar por otra parte, que estos mayores niveles de participación electoral que eran notorios en las elecciones previas al giro, también se mantienen en elecciones donde los partidos de izquierda fueron reelegidos para el gobierno.

Mucho se ha escrito sobre la ideología de los distintos gobiernos que han protagonizado el giro a la izquierda. En ocasiones la caracterización ideológica busca fundamentalmente denostar, como es el caso ‘del fantasma del populismo, utilizado en el ambiente del Consenso de Washington para descalificar a la izquierda de toda América Latina’ (Vidal de la Rosa, 2007:168). Pero incluso en el ámbito académico es posible hallar clasificaciones que tienen un fuerte sesgo normativo, con algunos autores que hablan incluso de izquierdas de ‘buenas’ y ‘malas’ (Castañeda, 2006). Este tipo de análisis acentúa el papel de las ideas y de la agencia humana en la determinación de las políticas aplicadas en cada país. Aquí en cambio, en línea con el análisis precedente, se remarca la evidente influencia de la estructura económica de cada país sobre las políticas y estilos de la izquierda gobernante.

Una clasificación útil y pertinente de los gobiernos del giro a la izquierda debería validarse por algunos criterios objetivos relacionados con las políticas aplicadas. Aquí se propone una clasificación de los gobiernos sudamericanos que protagonizaron la primera ola del giro a la izquierda, en dos grandes grupos. El primero de ellos, la *izquierda nacional-popular*, está integrado por los gobiernos de Venezuela, Bolivia, Ecuador y Argentina; mientras que el segundo grupo integrado por Uruguay, Brasil y Chile constituye la denominada *izquierda social-demócrata*. El orden usado en la enumeración de ambos grupos se relaciona con el grado en que cada uno de los gobiernos representa las características más salientes de cada ‘tipo ideal’, así Venezuela es tal vez el caso más prototípico de la izquierda nacionalista y Uruguay de la izquierda socialdemócrata²¹. La caracterización coincidentemente con otras previas (Traversa

²¹ Esto no significa, sin embargo, que Uruguay y Venezuela sean los casos más disímiles entre sí.

2008) liga a las diferencias ideológicas con la estructura económica de cada país, que motiva las diferentes políticas aplicadas y el discurso que busca legitimarlas.

Los países de la *izquierda socialdemócrata* cuentan con economías que están más abiertas al exterior o que son bastante complejas y diversificadas²². Economías que dependan fuertemente de su capacidad de competencia en mercados externos inducen a la moderación de las políticas redistributivas. Cambios demasiado radicales en la tributación, o políticas aún más radicales como las nacionalizaciones son percibidos como peligrosos o innecesarios en economías que enfrentan una fuerte competencia o han crecido a tasas aceptables en el pasado reciente. La inversión privada, en particular la extranjera, es vista como un dinamizador imprescindible de la economía, para facilitar el crecimiento y permitir posteriormente la redistribución según la lógica social-democrática (Przeworski 1988).

En cambio en los países de la *izquierda nacional*, el desempeño económico reciente había sido muy magro²³ o contaban con un importante sector de la estructura productiva que concentraba casi toda la producción exportada. Al menos una parte de la renta de este sector podría ser captada por el Estado mediante nacionalizaciones (hidrocarburos en Venezuela, Bolivia y Ecuador) o impuestos directos (retenciones a las exportaciones agrícolas en Argentina) para hacer con ellos políticas redistributivas o sociales. Las condiciones favorecieron entonces la aplicación de políticas que son percibidas como más radicales, en tanto el prolongado estancamiento o la crisis económica favorecían el descrédito hacia las políticas liberales, y la economía contaba además con algunos rubros de producción cuya competitividad no se ve fundamentalmente afectada aún bajo medidas de redistribución radical como las nacionalizaciones o fuerte imposición directa.

Como se observa en la tabla 3, en Bolivia, Ecuador y Venezuela en 2013 la producción de hidrocarburos representaba ingresos fiscales por más de 10 puntos del PIB. La izquierda nacional-popular de estos países puede efectuar la redistribución de estos recursos mediante el gasto público social. Pero estas políticas redistributivas sólo fueron posibles luego de un fuerte cambio en la fiscalidad, que generó tensiones y requirió apelar a un discurso nacionalista —o antiimperialista— que posiblemente está ligado a la percepción de estos gobiernos como más ‘radicales’.²⁴

²² En 2005 Chile y Uruguay exportaban por un valor igual al 38% y 30% del producto respectivamente. Mientras que los cinco principales productos de exportación de Brasil sólo dan cuenta de una quinta parte del total de sus exportaciones.

²³ Ya sea por una aguda crisis como en Argentina o por un prolongado estancamiento como en Venezuela. En ambos casos se percibía un fracaso de las políticas liberales y del rol de la inversión privada como dinamizadora del crecimiento..

²⁴ O simplemente ‘malos’ en la rudimentaria clasificación de Castañeda (2006).

La mejora de los ingresos fiscales con la llegada de la izquierda nacionalista fue notoria, en Venezuela en 1998 cuando Chávez llega al gobierno los ingresos petroleros representaban sólo un 5,8% del PIB mientras que en 2006 representaba cerca de 14% del PIB. AL mismo tiempo el gasto público social pasó de 8,2% del PIB en 1998 a 13,6% en 2006 (Jeannot, 2010). En Bolivia con los cambios de régimen fiscal los ingresos fiscales provenientes de los hidrocarburos pasaron de 2,7% del PIB hasta 10,3% del PBI. Por su parte en Ecuador pasaron de 5,7% a 13,4% cerca del año 2013. Como se aprecia estos ingresos fiscales están fuertemente ligados al carácter y al proyecto de izquierda en estos países.

Tabla 3- Ingresos fiscales por la producción de hidrocarburos o minerales(*)

aEn	En porcentaje del PIB			En porcentaje de la renta del sector		
	2000-2003	2005-2008	2010-2013	2000-2003	2005-2008	2010-2013
Bolivia	2,7	9,1	10,3	27,9	25,8	73,6
Ecuador	5,7	8,7	13,4	44,9	35,2	69,3
Venezuela	10,5	13,8	10,5	38,5	36,6	36,2
Argentina	0,8	1,6	1	15	18,3	25,9
Brasil	0,8	1,3	0,9	37,3	37,8	35,5
Chile	0,8	6,9	3,4	12,6	36,6	20,3

*Los ingresos fiscales por la producción de minerales corresponden únicamente al caso de Chile.

Fuente: Gómez Sabaini et. al. (2015:45).

Ni Brasil, ni mucho menos Uruguay, cuentan con recursos hidrocarburíferos o minerales de magnitud semejante. En ambos países la apuesta económica es a la redistribución de recursos fiscales provenientes de una actividad económica mucho menos concentrada y que además enfrenta una importante competencia internacional. Por esta causa, la estrategia redistributiva de la izquierda gobernante confía en la inversión privada como principal dinamizadora de la actividad económica para luego redistribuir. Chile por su parte cuenta con recursos minerales de importancia; sin embargo, debe notarse que estos recursos sólo llegaron a significar un 7% del PBI en momentos de altos precios del cobre. Asimismo, el Estado ya conseguía en estos años una buena proporción de la renta del sector y todo esto en una economía que creció sostenidamente a tasas bastante más altas que el resto de América Latina, induciendo a la moderación política y fiscal.

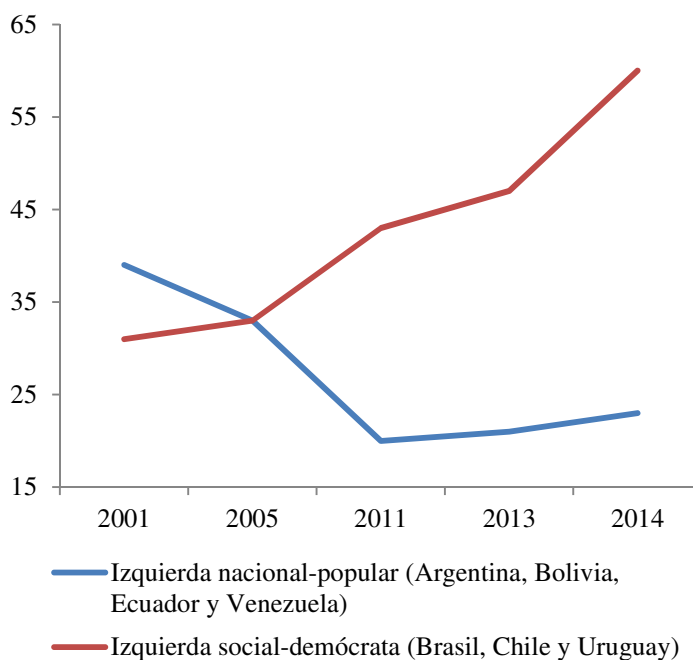
Un caso más complejo es el de Argentina, que parece encontrarse a medio camino entre la izquierda nacional-popular y la socialdemócrata. El país no cuenta con recursos minerales o hidrocarburos de gran importancia relativa, sin embargo, los gobiernos de Kirchner y Fernández hicieron un manejo bastante heterodoxo de la economía. Se efectuaron nacionalizaciones de importancia e incluso se efectuó una redistribución de

recursos desde los sectores más competitivos de la agricultura, mediante detracciones a las exportaciones. Si Argentina tomó esta estrategia redistributiva un tanto más nacionalista y radical que la de Uruguay, la explicación del fenómeno sí tiene que ver en este caso con algunos factores bastante casuísticos, con las convicciones ideológicas de los gobernantes y solo finalmente con algunos factores estructurales, como el tamaño relativo de ambas economías.

Las circunstancias concretas de la llegada de la izquierda al gobierno fueron diferentes en ambos países. Néstor Kirchner llega al gobierno argentino en un ambiente rupturista, luego de una crisis financiera sin salida negociada en los mercados internacionales, mientras que en Uruguay el Frente Amplio accede al gobierno luego de una crisis que ya había sido zanjada mediante una renegociación completa del endeudamiento externo, ratificada como política de Estado por todos los partidos políticos. Desde un punto de vista simbólico y práctico, esto implicó para la izquierda argentina condiciones de ruptura con el manejo liberal de la economía, mientras que condiciones completamente distintas se presentaron para la izquierda uruguaya. A esto se suma que desde un punto de vista ideológico, la izquierda peronista tiene históricamente un componente más nacionalista que la generalidad de la izquierda uruguaya. Finalmente, desde una perspectiva estructural, por su dimensión la economía argentina es mucho menos dependiente de los mercados externos que la uruguaya, y esto brinda más espacio para un manejo heterodoxo.

Más allá de estilos discursivos, las diferencias entre las dos izquierdas sudamericanas parecen ser ratificadas en la práctica por algunos cambios de importancia en la estructura productiva de cada país (gráfica 6). A inicios del siglo XXI, en los países de la izquierda nacional, las empresas extranjeras tenían un acervo de capital acumulado superior en términos de producto (39% del PIB) al que tenían en los países de la izquierda socialdemócrata (31% del PIB). Algunos años después, las políticas aplicadas en unos y otros países, dieron lugar a una importante divergencia: en los países de izquierda nacional el capital extranjero se había reducido a un 23% del PIB en promedio, mientras que en los países socialdemócratas había aumentado hasta un valor cercano al 60% del PIB en promedio.

Gráfica 6- Evolución del acervo de capital extranjero acumulado (como % del PBI)



Fuente: Elaborado en base a datos tabla 8 del anexo

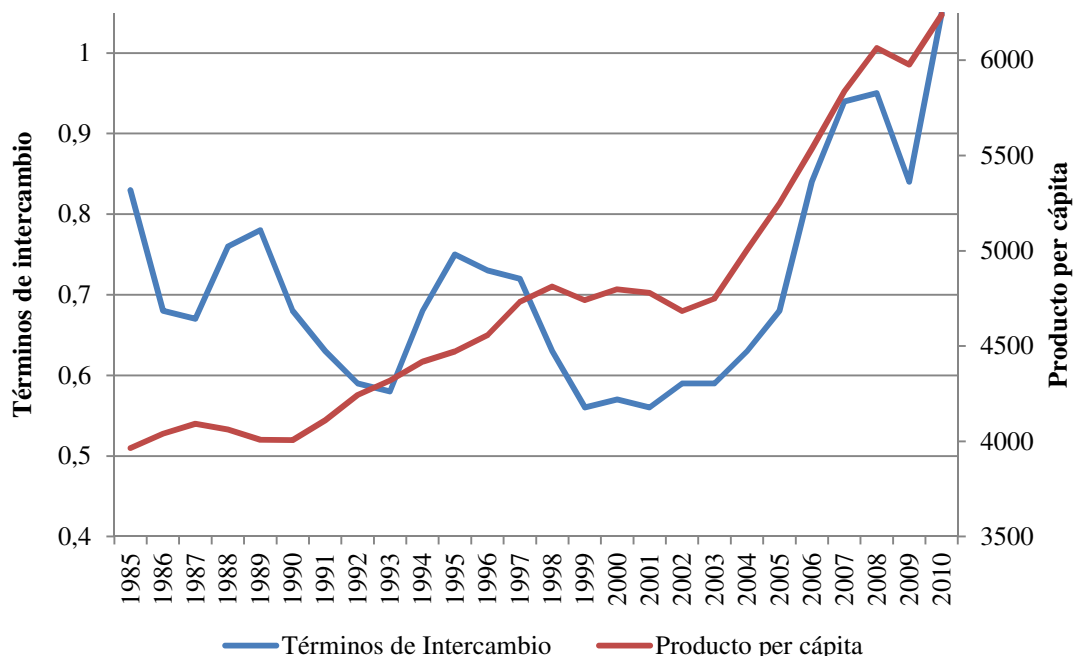
Todos los gobiernos del giro a la izquierda aplicaron, en mayor o menor medida, políticas redistributivas que se vieron reflejadas en caídas de la desigualdad (Cornia, 2010). Sin embargo, el estilo redistributivo fue diferente en función de los incentivos que establece la estructura económica de cada país (a propósito de esto los académicos norteamericanos deberían tomar nota que en su propio país un político gobernó con un discurso y aplicando políticas notablemente similares al de Chávez²⁵). Las nacionalizaciones son medidas extremas que afectan intereses poderosos, para su legitimación en el ámbito discursivo se apela en general a elementos fuertemente ideológicos, que despiertan además fuertes animosidades en contrario en el extranjero. No es de extrañar entonces, que la izquierda con políticas más nacionalistas sea percibida como radical.

Por el contrario, la socialdemocracia suele apelar a la inversión privada como dinamizador del crecimiento, para luego redistribuir parte de lo producido mediante la estructura impositiva y la intervención en el mercado de trabajo. Este tipo de estrategias distributivas requiere articular un discurso y comprometer políticas redistributivas, de carácter moderado, que consigan atraer a la inversión privada, incluso desde el extranjero. En cualquier caso ambas estrategias redistributivas parecieron exitosas por

²⁵ Huey Long gobernador del petrolero y ‘casi latinoamericano’ Estado de Lousiana, se adelantó a Chávez en muchas décadas, tanto por su estilo como por sus políticas. Como se aprecia, la estructura económica establece los incentivos e induce a la adopción de políticas y discursos.

su efecto en la caída de la desigualdad y son las que en definitiva explican la relativa persistencia del giro a la izquierda.

Gráfica 7- Evolución del producto per capita de AL y de los términos de intercambio de los productos básicos (1985-2010)



Los términos de intercambio se calcularon como el valor en el año en curso de un índice de 24 productos básicos (GYCPI), sobre el valor de un índice de las exportaciones manufacturadas hacia los países en desarrollo (MUV), según la metodología propuesta por Grilli y Yang (1988)

Fuente: Elaboración propia con datos de Pfaffenzeller et. al. (2007) actualizados en <http://www.stephan-pfaffenzeller.com/cpi.html> y de CEPAL.

Pero debe anotarse también que el éxito de ambas estrategias redistributivas se sustentó en circunstancias excepcionales. Si efectivamente se produjo un giro a la izquierda en AL, éste no se constituyó por una serie de triunfos aislados y discontinuos de líderes de izquierda en la región. El verdadero carácter de giro lo establecen la sucesión de estos gobiernos que, en varios países, sobrepasaron más de diez años consecutivos. En tal sentido, es imprescindible apreciar que algunas condiciones estructurales, fueron factores críticos para facilitar la permanencia de la izquierda en el gobierno. Como se aprecia en el gráfico 7, el inicio del ciclo de izquierda coincide con un sostenido incremento en la evolución del PBI per cápita en la región, que ya fuera analizado previamente.

La segunda mitad de la década del noventa había implicado un retroceso relativo de la economía para casi toda la región, que en algunos países se vio coronado por crisis particularmente severas. Paralelamente, los primeros años del ciclo de izquierda se

vieron acompañados por una recuperación en las tasas de crecimiento, que sin lugar a dudas favorecieron la reelección en el gobierno de la izquierda gobernante. Pero como se aprecia en la gráfica, el fin del ciclo liberal y la inauguración del ciclo de izquierda, coincide también con un cambio de tendencia en la evolución de los términos de intercambio para América Latina. Los precios de los productos primarios, que venían cayendo tendencialmente desde los años ochenta comenzaron a experimentar un fuerte repunte producto de la creciente demanda de las nuevas potencias económicas emergentes.

La dependencia estructural de la evolución económica de la región de los términos de intercambio es notoria. En la gráfica 7 se aprecia que la economía regional creció mientras los términos de intercambio también lo hicieron o se mantuvieron estables, pero cuando se produjo un retroceso en los precios de los productos exportados por la región, la economía se estancó en una larga meseta como sucedió en la segunda mitad de los años noventa. La coincidencia del fin del ciclo liberal con el momento más duro de la crisis no es completamente casual; en buena medida el ciclo de estos gobiernos liberales no llegó a su fin hasta que el estancamiento y la crisis fueron evidentes y buena parte de la población tomó distancia de los programas de liberalización económica.

Los gobiernos de América Latina contaron en la primera década del nuevo siglo con un entorno favorable al crecimiento debido a dos factores. El primero de ellos fue —sobre todo en algunos países como Argentina o Uruguay— el fin de la apreciación cambiaria que estuvo directamente relacionada con la estrategia de contención de precios durante el ciclo liberal y que resultó un lastre para las exportaciones y el crecimiento. Con un tipo de cambio más competitivo, existió luego un factor dinamizador de mucho más trascendencia: un sostenido aumento de los precios de los productos exportados por la región (ver gráfico 7). El llamado ‘boom de los commodities’ estuvo ligado a la mayor demanda de alimentos, metales y petróleo como resultado del despegue económico de las llamadas potencias emergentes (principalmente China y la India).

Las economías de la región crecieron a fuertes tasas durante los primeros diez años del nuevo siglo, sin mayor distingo en el signo ideológico de los gobiernos. Sin embargo, fue especialmente trascendente que los gobiernos de izquierda, una novedad en la región, pudieran crecer a tasas sustancialmente mayores a los de la década liberal. Este crecimiento de la economía que acompañó al florecer de la izquierda, redujo tensiones y brindó margen de maniobra para la instrumentación de nuevas políticas. Fue así que los gobiernos del giro a la izquierda incrementaron el gasto público social en términos absolutos —en tanto el PIB creció sostenidamente— e incluso en algunos países se verificó un incremento del gasto público social como porcentaje del producto (ver tabla 5).

VERANO: DEL RETROCESO EN LOS TÉRMINOS DE INTERCAMBIO AL RECALENTAMIENTO ECONÓMICO Y SOCIAL

En los últimos diez años la democracia latinoamericana experimentó novedades de enorme trascendencia. Por primera vez, en la generalidad de la región, las democracias electorales fueron el régimen político predominante. Al mismo tiempo, por primera vez en la historia la izquierda política llegó al gobierno en varios países simultáneamente, consiguiendo incluso reelegirse en la presidencia en varios de ellos. Finalmente, no menos relevante es el dato de que los sistemas políticos parecen haber funcionado de un modo sustantivamente diferente: existió particular coherencia entre el signo ideológico de los gobiernos, sus prioridades programáticas y algunos resultados.

Como se vio en la gráfica 7, la economía de AL en general creció a buen ritmo en los últimos años y como se aprecia en la tabla 5, los gobiernos del giro a la izquierda no fueron la excepción. Prácticamente todos los gobiernos consiguieron además reducir el desempleo con relación al existente durante el primer año de gobierno. Además, el gasto social como porcentaje del PIB tuvo un incremento medio de aproximadamente un 16% con relación al gasto social efectuado en el primer año de gobierno de izquierda y la desigualdad por su parte se redujo un 12% en promedio.

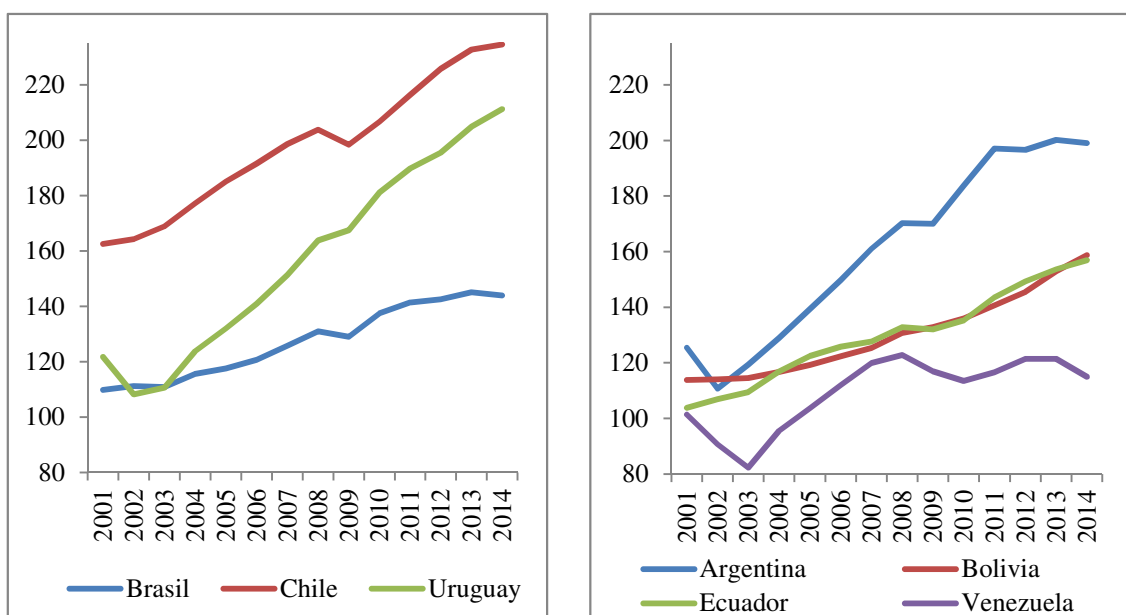
Tabla 4- Algunos indicadores económicos y sociales en los gobiernos del giro a la izquierda

	Crecimiento PIB pc	Desempleo año inicial	Desempleo medio período	Evolución Gasto Social	Evolución Desigualdad
Argentina (2003-2014)	3,7	16,1	9,4	+20,9	-20,7
Bolivia (2006-2014)	3,4	5,3	3,9	0,0	-12,7
Brasil (2003-2014)	2,4	9,7	8,3	+16,3	-9,0
Chile (2000-2009)	2,5	9,2	8,5	-4,8	-9,5
Ecuador (2007-2014)	2,6	6,1	5,5	Sd	sd
El Salvador (2009-2014)	0,7	7,3	6,6	Sd	-2,7
Nicaragua (2007-2014)	2,4	5,0	6,1	+4,9	sd
Uruguay (2005-2014)	5,1	12,2	8,3	+10,0	-10,7
Venezuela (1998-2014)	0,7	11,0	11,0	+63,5	-18,8
Promedio	2,6	9,1	7,5	+15,8	-12,0

Estos buenos resultados debieron influir en las reelecciones consecutivas que consiguió la izquierda en Argentina, Brasil, Bolivia Ecuador, Uruguay y Venezuela. Al mismo tiempo, una ralentización en el desempeño relativo en los últimos años, parece relacionarse con los últimos resultados electorales y las perspectivas inmediatas de la izquierda. Como se aprecia en el gráfico 8, después de un notable crecimiento durante más de un lustro, la economía argentina pareció estancarse por algunos años, antes de

que las últimas elecciones terminaran con la derrota del gobierno de Cristina Fernández. Un estancamiento aún más notorio experimenta Venezuela, en un escenario político también muy complejo para el gobierno de Maduro. Las otras dos izquierdas nacional-populares han contado con un desempeño relativamente mejor, sobre todo en el caso de Bolivia. No es casualmente también la izquierda boliviana se muestra más firme y ha conseguido mejores resultados en el plano político-electoral.

Gráfica 8- Crecimiento económico reciente en los países de izquierda nacional-popular y social-demócrata (1990=100)

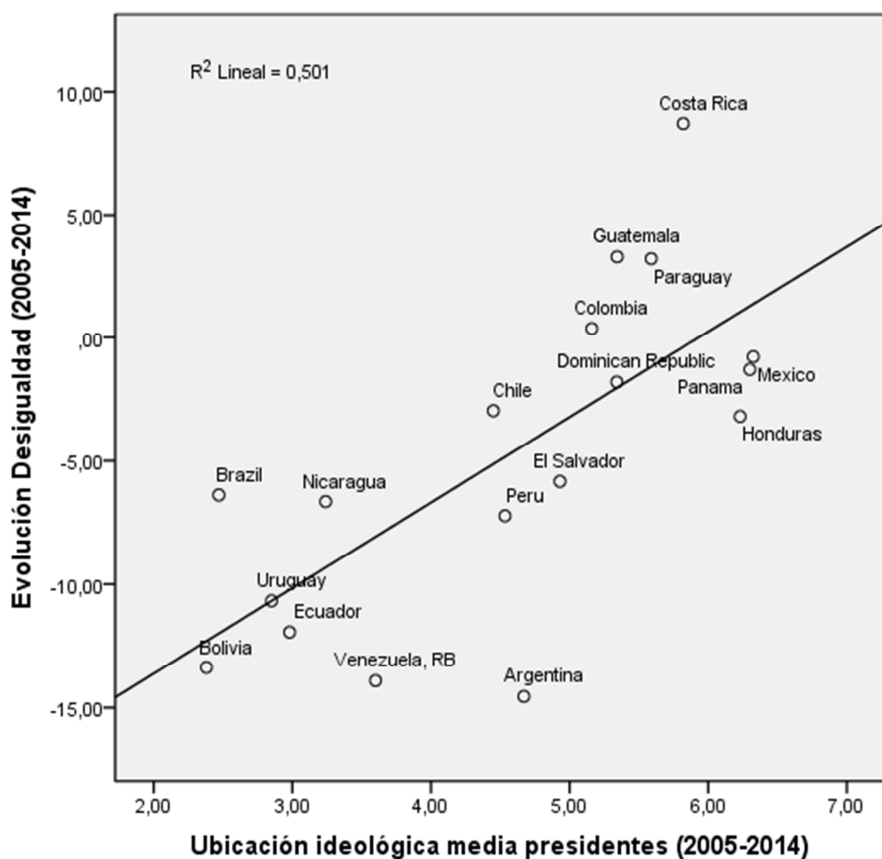


Algo similar sucede en el campo de las izquierdas socialdemócratas. Uruguay ha sido el gobierno de izquierda con mejor desempeño económico reciente, creciendo a tasas excelentes en comparación a las tasas históricas del país. En este contexto el Frente Amplio consiguió ganar tres elecciones consecutivas, incluso con mayorías parlamentarias. Posiblemente el uruguayo sea el desempeño más exitoso en términos políticos y económicos del reciente giro a la izquierda, junto con el de Bolivia. En Chile, mientras tanto, el desempeño económico fue también bueno, con una crisis económica en el año 2008 y una derrota electoral que discontinuó la presencia de la izquierda en el gobierno²⁶. Brasil por su parte creció a tasas estables, aunque varios años de relativo estancamiento reciente se asociaron a una caída en la popularidad del gobierno del PT y al *impeachment* final de la presidente Rousseff (un preocupante antecedente para la democracia brasileña).

²⁶ A diferencia de Uruguay y Bolivia el crecimiento durante el período liberal en Chile no había sido tan magro. Sin embargo, las mejoras tasas de crecimiento económico de Chile no fueron obstáculo para que se produjeran período de desgaste y crisis de legitimidad institucional como señala Mella (2016).

En casi todas partes la izquierda pudo gobernar creciendo y redistribuyendo. Más aún, los sistemas políticos latinoamericanos mostraron una sorprendente coherencia en cuanto al desempeño económico y social de los gobiernos según su signo ideológico. Toda AL pareció crecer a buenas tasas en los años recientes sin importar la ideología del gobierno, pero no ocurrió lo mismo con la caída de la desigualdad, parece claro que bajo los gobiernos de izquierda esta registró una caída superior a la del resto de AL. En la figura 2, se aprecia que los cuatro países con mayor caída de la desigualdad en el período 2005-2014 son los del bloque de izquierda nacional-popular. Pero además, en líneas generales, se verificó la tendencia de que cuanto más a la izquierda se ubicaron los presidentes de un país durante el período de análisis, mayor fue la caída de la desigualdad.

Figura 2. Posición ideológica media de los presidentes y evolución de la desigualdad en el período 2005-2014



Elaboración propia: Datos de CEPAL y del programa de Elites Parlamentarias de América Latina (PELA) de la Universidad de Salamanca.

Parece evidente que el voto económico ha tenido un peso importante en la América Latina reciente, y por esa razón es necesario prestar particular atención a la evolución de algunas variables estructurales para comprender lo sucedido y las perspectivas futuras.

Como se vio, el crecimiento reciente estuvo ligado a un período de excelentes precios internacionales para los productos básicos que la región exporta. Estos precios aumentaron fuertemente desde el año 2003 y luego de una caída en el año 2009, retomaron su crecimiento, para luego estabilizarse desde el año 2014. Sin este empuje, es de esperar una ralentización económica, tal como se vio en Argentina o Venezuela en los últimos años y esto supone un desafío de importancia para las perspectivas de la izquierda gobernante.

Los gobiernos del giro a la izquierda hicieron importantes esfuerzos de construcción institucional con el objetivo de reducir la desigualdad. El éxito de estos esfuerzos depende fundamentalmente de la medida en que estas nuevas instituciones estén estructuralmente reforzadas. Si la estructura de distribución relativa de recursos de poder no refuerza los nuevos diseños institucionales, sufrirán retroceso y erosión. Buena parte de las reformas han implicado la ampliación de derechos económicos y sociales a nuevos sectores de la ciudadanía. Este empoderamiento se refuerza en la medida que amplios sectores de la población defiendan los nuevos derechos en el plano político²⁷. Sin embargo es posible dudar del grado de transformación estructural que los gobiernos del giro a la izquierda han conseguido incluso en países como Argentina (Constantino Y Cantamutto 2014)²⁸.

Dos tendencias estructurales parecen frenar el impulso de la izquierda. La primera de ellas ya ha sido señalada y tiene que ver con el deterioro relativo de los términos de intercambio y la ralentización económica que ha estado detrás de la salida de la izquierda del gobierno en Brasil y Argentina. La segunda, menos analizada, tiene que ver con una tendencia de largo plazo de segmentación del electorado de izquierda. La economía capitalista en el último siglo a mejorar la situación relativa de una parte de los asalariados, los sectores medios, segmentando así al electorado de izquierda (Traversa 2010, Traversa 2015). Esta grieta se ha notado con fuerza en AL en los últimos años, la izquierda ha visto en varios países perder pie entre los sectores medios y su mejor arraigo entre los sectores populares no alcanza para revertir la importancia de su caída entre las clases medias.

El diseño de las políticas redistributivas debe ser particularmente consciente de este problema de segmentación del electorado (Traversa 2013). No es recortando beneficios a los sectores medios que se consigue reducir la desigualdad como sostienen algunos

²⁷ En tal sentido, no será fácil para gobiernos de otro signo ideológico hacer retroceder generalizadamente estos nuevos derechos.

²⁸ Instituciones reforzadas requieren de cambios en la estructura de poder que ratifiquen su arraigo. En tanto el aparato productivo y la distribución de otros recursos de poder como el conocimiento no experimentan transformaciones de importancia, tampoco lo hará la estructura de clases y el arraigo de las transformaciones institucionales es dudoso. Tal vez el país que ha experimentado las transformaciones más profundas y novedosas de todo el giro a la izquierda sea Bolivia.

académicos (Huber et. al. 2009), sino extremando los esfuerzos por mantener una amplia coalición social de respaldo a la redistribución. La izquierda gobernante debe articular un discurso donde los sectores medios queden comprendidos dentro de la lógica redistributiva pública, comprendan los beneficios de la integración social y la acepten, aún en escenarios de ralentización económica. No es tarea sencilla. Pero la propia realidad puede facilitar la articulación de un relato coherente en este sentido, en la medida que los gobiernos se han corrido a la derecha en países como Argentina y Brasil, y los resultados de la liberalización no parecen positivos para los sectores medios.

CONCLUSIÓN: LA ESTRUCTURA IMPORTA

A lo largo de este trabajo pudo comprobarse la existencia de patrones cíclicos de evolución económica y política en AL. Para explicar estos ciclos es imprescindible apelar a la evolución de una serie de variables estructurales: las tasas de interés internacionales y la evolución de los términos de intercambio marcaron la tónica de la década perdida de los ochenta. La salida a la crisis de la deuda condicionada a la aplicación de programas de ajuste estructural por las principales instituciones financieras internacionales y el comportamiento inestable de los flujos privados de capital marcaron la década de los noventa. Por último, una importante recuperación en los precios de los productos que la región exporta marcó la tónica general de la última década y facilitó la permanencia de la izquierda en el gobierno en varios países.

Todas estas son variables estructurales, en tanto afectaron fuertemente la disposición de recursos de poder por parte de los agentes. Las jóvenes democracias de la década del ochenta no podrían hacer nada frente a las inhóspitas condiciones imperantes. De igual modo, el ciclo de izquierda posiblemente no habría sido tan prolongado y exitoso con condiciones económicas menos favorables. ¿Significa esto que no existe agencia o que las instituciones no importan? No se trata de eso. La conducta y los diseños institucionales son trascendentes, pero no se consigue comprender a cabalidad a la región apelando únicamente a ellos. Más aún, si lo que se busca es explicar la tónica general de los procesos, las instituciones y la agencia son secundarias en AL.

Recientemente ha existido, sin embargo, un descuido del estudio de los factores estructurales para la comprensión del devenir de la región. En el pasado las ciencias sociales latinoamericanas dieron especial relevancia a los determinantes estructurales, pero en las últimas décadas los estudios institucionalistas parecieron eclipsar al tradicional énfasis estructuralista. La preocupación por las instituciones ha llevado a algunos autores a ver ‘coyunturas críticas’²⁹ por todas partes, incluso en los momentos

²⁹ Las coyunturas críticas son en la jerga institucionalista, momentos en los cuales los condicionantes estructurales se relajan; entonces son tiempos para el cambio institucional, donde la agencia y lo contingente son imprescindibles para explicar el devenir de los acontecimientos.

en que los determinantes estructurales son más notorios e imprescindibles para comprender lo que sucede. Nada menos apropiado para AL. No se trata de que la agencia o las instituciones sean irrelevantes, pero las presiones estructurales son tales que se vuelve realmente difícil entender nada sin apelar a ellas.

Una vez que se comprende bien la condicionante estructural, puede quedar un espacio para el estudio institucional y el análisis de la agencia de los actores. Pero no al revés. ¿Por qué las estructuras de poder son tan importantes en AL? La razón estriba en que, como los estructuralistas explicaron, el desempeño del capitalismo latinoamericano depende críticamente de lo que sucede fuera de fronteras. De esto se trata el desarrollo ‘dependiente’, o el ‘sub-desarrollo’, ambas categorías hacen referencia implícita a un centro desarrollado que marca el paso de la dinámica en AL. En nuestra región la evolución de recursos críticos de poder dependió desde siempre de una dimensión económico-política internacional y la última globalización no redujo esta tendencia sino que la acentuó.

APÉNDICE

Tabla 5. Ubicación ideológica de los presidentes de AL en 1997 y en 2007

País	Presidente 1997	Partido	UI	Presidente 2007	Partido	UI	Cambio
Argentina	Carlos Menem	PJ	5,1	Néstor Kirchner	FPV-PJ	4,6	0,5
Bolivia	Gonzalo Sanchez de Losada	MNR	6,3	Evo Morales	MAS	2,2	4,1
Brasil	Fernando Henrique Cardoso	PSDB	4,2	Lula Da Silva	PT	2,4	1,8
Chile	Eduardo Frei	PDC	4,5	Michelle Bachelet	PS	2,7	1,8
Colombia	Ernesto Samper	PL	5,8	Alvaro Uribe	PL	3,6	2,2
Costa Rica	Jose Maria Figueres Olsen	PLN	4,4	Oscar Arias Sanchez	PLN	5,7	-1,3
Rep. Dominicana	Leonel A. Fernandez Reyna	PLD	4,2	Leonel A. Fernandez Reyna	PLD	5,1	-0,9
Ecuador	Abdala Bucaran	PRE	4,1	Rafael Correa	AP	2,8	1,3
El Salvador	Armando Calderon	ARENA	6,8	Elias Antonio Saca	ARENA	8,6	-1,8
Guatemala	Alvaro Arzu	PAN	6	Oscar Berger	GANNA	6,6	-0,6
Honduras	Carlos Roberto Reina	PL	5,1	Jose Manuel Zelaya	PL	5,4	-0,3
Mexico	Ernesto Zedillo	PRI	4,9	Felipe Calderon	PAN	6,2	-1,3
Nicaragua	Arnoldo Aleman Lacayo	AL	6,7	Daniel Ortega	FSLN	2,3	4,4
Panama	Ernesto Perez Balladares	PRD	5,9	Martin Torrijos Espino	PRD	5,9	0
Paraguay	Juan Carlos Wasmosy	ANR	5,6	Nicanor Duarte Frutos	ANR	5,7	-0,1
Peru	Alberto Fujimori	C90-NM	6	Alan Garcia	PAP	4,4	1,6
Uruguay	Julio Maria Sanguinetti	PC	4,9	Tabaré Vázquez	FA	2,7	2,2

Venezuela	Rafael Caldera	Converg.	4,1	Hugo Chavez	MVR	3,6	0,5
	Rodriguez						
Promedio AL			5,26			4,47	0,78

Tabla 6- Evolución del apoyo a las privatizaciones en América Latina (en porcentajes). Aquí sólo respuestas ‘Muy de Acuerdo’ y ‘De acuerdo’.

	1998	2002	2003	Caída en la aprobación
Guatemala	62	29	16	74
El Salvador	54	35	15	72
Argentina	32	14	12	63
Ecuador	52	40	20	62
Bolivia	49	23	19	61
Nicaragua	46	30	20	57
América Latina	46	28	22	52
Paraguay	46	19	23	50
Perú	44	32	22	50
Panamá	20	31	10	50
Honduras	47	34	25	47
Uruguay	29	16	16	45
Chile	51	22	29	43
Colombia	39	23	24	38
Venezuela	51	38	32	37
México	49	28	31	37
Brasil	51	38	33	35

Fuente: Latinobarómetro.

Tabla 7- Evolución del acervo de capital extranjero acumulado (como % del PBI)

	2001	2005	2011	2012	2013	2014	2014 (2001=100)
Argentina	25	25	17	17	18	21	84
Bolivia	72	51	32	33	35	33	46
Ecuador	28	24	16	15	15	15	54
Venezuela	32	31	14	13	14	sd	43
Promedio izquierda nacional-popular	39	33	20	20	21	23	56
Brasil	22	20	27	31	31	32	145
Chile	60	63	70	78	77	87	145
Uruguay	12	16	32	34	34	sd	283
Promedio izquierda social-demócrata	31	33	43	48	47	60	191

Fuente: Elaborado en base a datos de CEPAL (2015)

REFERENCIAS

- Acemoglu, Daron, and James A. Robinson (2005). *Economic origins of dictatorship and democracy*. Cambridge University Press.
- Acemoglu, Daron, and James A. Robinson (2008) "Persistence of power, elites, and institutions." *The American Economic Review* 98.1: 267-293.
- Allan H. Meltzer. (1989). Capital flight and reflight. In *Alternative solutions to developing-country debt problems* (Rudiger Dornbusch, John H. Makin, David Zlowe., pp. 71–73).
- Boix, C., Miller, M., & Rosato, S. (2012). A Complete Data Set of Political Regimes, 1800–2007. *Comparative Political Studies*.
- Carrera, J. E., & Restout, R. (2011). Long Run Determinants of Real Exchange Rates in Latin America. *SSRN Working Paper Series*.
- Castañeda, J. (2006). "Latin America's Left Turn". *Foreign Affairs* 85:3 (May): 28-43.
- Cherny, N. (2015). The Influence of interest groups on government the case of the 2001 Argentine crisis. *Latin American Perspectives*, 42(1), 46-6
- Chong, Alberto, and Mark Gradstein (2007). "Inequality and institutions" *The Review of Economics and Statistics*. 89.3: 454-465.
- Collier Berins, Ruth y David Collier (1992) "Shaping the political arena." Princeton: Princeton.
- Constantino, A., & Cantamutto, F. J. (2014). Patrón de reproducción del capital y clases sociales en la Argentina contemporánea. *Sociológica (México)*, 29(81), 39-86.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2015). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2015*.
- Cornia, G. A. (2010). Income distribution under Latin America's new left regimes. *Journal of Human Development and Capabilities*, 11(1), 85-114.
- Engerman, S y F. Sokoloff F. (2002): "Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development Among the New World Economies". NBER Working Paper 9259.
- Estay, J. (1991). América Latina en la década de los ochenta. *Ensayos de Economía*, 2(4), 11–32.
- Flores-Macías, G. A. (2010). Statist vs. pro-market: Explaining leftist governments' economic policies in Latin America. *Comparative Politics*, 42(4), 413-433.
- Frankema, Ewout. Has Latin America always been unequal?: A comparative study of asset and income inequality in the long twentieth century. Vol. 3. Brill, 2009.
- Gómez Sabañi, J. C., Jiménez, J. P., & Morán, D. (2015). El impacto fiscal de la explotación de los recursos naturales no renovables en los países de América Latina y el Caribe.
- Grilli, Enzo and Maw Cheng Yang (1988) "Primary Commodity Prices, Manufactured Goods Prices, and the Terms of Trade of Developing Countries: What the Long Run Shows" *The World Bank Economic Review* Vol.2, no.1, pp.1-47
- Hall, P.A. and Taylor, R.C., 1996. "Political science and the three new institutionalisms". *Political studies*, 44(5), pp.936-957.
- Huber, Evelyne, Jennifer Pribble, and John D. Stephens (2009). "The politics of effective and sustainable redistribution." *Stuck in the Middle—Is Fiscal Policy Failing the Middle Class*: 15-188.
- Jeannot, Fernando. "La economía rentista en Venezuela." (2010). *Análisis Económico* 25.60: 273-302.
- Knight, Jack. (1992) *Institutions and social conflict*. Cambridge University Press.
- Mella Polanco, Marcelo. "Legitimidad y efectividad como factores para el estudio del desgaste político en Chile post-autoritario (1990-2014)" *Análisis Político* 29.86 (2016): 95-112.

- Milanovic, Branko, and Rafael Muñoz de Bustillo Llorente (2008). "La desigualdad de la distribución de la renta en América Latina: situación, evolución y factores explicativos." *América Latina Hoy* 48: 11.
- Pfaffenzeller, Stephan; Paul Newbold y Anthony Rayner (2007) "A Short Note on Updating the Grilli and Yang Commodity Price Index" *World Bank Economic Review* Vol.21, no.1, pp.1-13, doi:10.1093/wber/lhl013
- Prebisch, Raúl. (1981). *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*. Fondo de Cultura Económica.
- Przeworski, Adam (1988). *Capitalismo y socialdemocracia*. Alianza Editorial.
- Roberts, K. M. (2013). Market Reform, Programmatic (De) Alignment and Party System Stability in Latin America. *América Latina, Hoy*, 64, 163.
- Rodrik, D. (1996). Understanding economic policy reform. *Journal of economic Literature*, 34(1), 9–41.
- Singh, A. (2005). *Stabilization and Reform in Latin America: A Macroeconomic Perspective on the Experience Since the Early 1990s*. International Monetary Fund
- Traversa, Federico (2003) "Economía y Política en el Uruguay de los noventa". Documento de Trabajo, Instituto Ciencia Política, UDELAR.
- Traversa, F. (2008). Democracia y redistribución en América Latina. *Stockholm Review of Latin American Studies. Issue*, (3).
- Traversa, F. (2010) "¿Qué hacer con los sectores medios?". *Nueva Sociedad* vol 229: 113-133.
- Traversa, F. (2013). "Educación, trabajo y nuevas desigualdades. Hacia una economía política del conocimiento para el capitalismo contemporáneo." *Nueva Sociedad* 247: 50-69.
- Traversa, F. (2015). "Desigualdad, acción colectiva y redistribución: un nuevo indicador para una relación compleja." *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 151.1: 167-182.
- Traversa, F. (2016). "¿Por qué quiebran las democracias? Educación y Conflicto Clase Revisitados" *Revista de Sociología e Política*. Vol. 24, N°60.
- Vasquez, I. (1996). The Brady Plan and Market-Based Solutions to Debt Crises. *Cato Journal*, 16(2), 233–243.
- Vidal de la Rosa, Godofredo. "La transición democrática en México y las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2006." *Sociológica* 64 (2007): 153-178.
- Wallerstein, I. M. (2005). *Análisis de sistemas-mundo: una introducción*. Siglo XXI.
- Weyland, K. (2004). Neoliberalism and democracy in Latin America: A mixed record. *Latin American Politics and Society*, 46(1), 135–157.
- Williamson, J. (1990). "What Washington means by policy reform". En *Latin American adjustment: How much has happened*, 7, 7-20.