

LA INSUFICIENCIA DE LA “DOBLE TRANSICIÓN”: APROXIMACIÓN CRÍTICA A DOS ENFOQUES DE POLÍTICA COMPARADA¹

Luis Javier Orjuela Escobar²

recibido 10/04/003, aprobado 10/26/003

Este texto realiza un análisis crítico de los estudios sobre la transición y consolidación de la democracia y del neoliberalismo en América Latina. Además de evaluar la validez de éstos, el autor examina las implicaciones de la falta de consideración de los factores estructurales en el estudio de la democracia y del estado en la región. Asimismo, problematiza el reducido concepto de democracia que subyacen los estudios estadounidenses sobre la política latinoamericana.

Palabras Claves: Transición y consolidación de la democracia, neoliberalismo, estructuralismo, individualismo

This article develops a critical analysis of studies of democratic transition and consolidation, and neoliberalism in Latin America. In addition to evaluating the validity of these studies, the author examines the implications of ignoring structural factors in studying democracy and the state in the region. In turn, the text problematizes the reduced concept of democracy used by United States academia to analyze Latin American politics.

Keywords: Transition and consolidation of democracy, neoliberalism, structuralism, individualism

Introducción

El propósito de este artículo es realizar un análisis crítico de dos enfoques teóricos desarrollados en la últimas dos décadas por los comparativistas norteamericanos, para analizar la evolución política y económica de América Latina, a saber: el que analiza

la transición a y la consolidación del régimen democrático, y el que analiza la transición al modelo económico de libre mercado en la región. Ha habido una multiplicidad de temas e intereses académicos desde los cuales la política latinoamericana ha sido analizada, tales como la dictadura y el autoritarismo, la relaciones cívico militares, la conveniencia de adoptar regímenes parlamentarios, los sistemas electorales y de

¹ Este artículo es una adaptación del primer capítulo de la tesis de doctorado del autor, titulada “Colombia in the 1990s: Fragmentation, Legitimacy and Efficiency”, defendida en septiembre de 2002 ante el Departamento de Ciencia Política de la Universidad Internacional de la Florida.

² Profesor asociado del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes.

partidos, el narcotráfico, y la gobernabilidad, entre otros. No obstante, se puede decir que el análisis de la transición y la consolidación democrática y el ajuste estructural de las economías de la región, son enfoques que ha sido utilizados por los analistas de las décadas de los años ochenta y noventa, con pretensiones explicativas y analíticas de validez general, tal como el estudio de la política latinoamericana fue dominado por los enfoques de las teorías del desarrollo político y la modernización en los años sesenta, y de la dependencia en los setenta. El enfoque de la transición y la consolidación democrática se generalizó a tal punto que un analista lo ha considerado como “una de las mayores industrias dentro del campo de la ciencia política” (Whitehead, 1998 : 353).

Para propósitos del análisis distinguiré si los estudios sobre la transición a la democracia o a la economía de libre mercado, se ubican en alguno de los dos grandes marcos teóricos que han dominado el debate epistemológico en la ciencias sociales: el individualismo metodológico y el estructuralismo. El primero, pone el énfasis en el nivel micro, donde los fenómenos sociales son explicados como el resultado de las acciones, las preferencias, las elecciones, y las creencias de los actores. Por el contrario, el segundo pone el énfasis en el nivel macro, donde los fenómenos son explicados como el resultado de las fuerzas impersonales que resultan de las interacciones sociales en las esferas política, económica y social, y de su mutuo condicionamiento, las

cuales constriñen la acción de los individuos.

Dicha distinción es necesaria para realizar mi aproximación crítica, puesto que la mayoría de los estudios norteamericanos sobre la doble transición de América Latina, se han realizado desde la teoría de la agencia y, específicamente, desde la teoría de la elección racional. Sin embargo, considero que este enfoque es insuficiente, puesto que si bien la acción de los actores incide en algún grado en la realidad social, ésta presenta dimensiones objetivas y sistémicas, como resultado de su proceso histórico de diferenciación y diversificación (Habermas, 1987), de las cuales no da cuenta un análisis basado solo en la perspectiva del actor.

Además, en un mundo cada vez más interconectado y globalizado, la comprensión de los fenómenos sociales debe ir más allá de la relación entre la acción y la estructura dentro de las sociedades nacionales. Es necesario, también, tener en cuenta los efectos que en ellas generan los factores relacionados con el sistema internacional.

El enfoque de la transición y la consolidación democrática

El enfoque de la transición y de la consolidación democrática. Dicho enfoque abarca un conjunto de estudios de política comparada cuyo propósito ha sido analizar los diversos patrones de cambio del régimen al democrático y su grado de consolidación en algunos países de América Latina, junto

con la relación entre la acción de los actores políticos y el tipo de instituciones democráticas que surgen de ella.³ Aunque dichos estudios han contribuido a comprender los factores que causaron los procesos de transición de los regímenes autoritarios a los democráticos, y el rol desempeñado por los militares, los partidos políticos y la sociedad civil en dichos procesos, ellos presentan serias limitaciones tales como “reticencia a la teoría, voluntarismo, empirismo simple y reciclamiento intelectual” (Remmer, 1991: 490).

A mi juicio, tres aspectos determinan la limitación de las posibilidades conceptuales y explicativas del enfoque de la transición y de la consolidación democrática. Ellos son: la pretendida validez general que se le atribuye; la falta de considera-

ción de los factores estructurales que determinan el proceso de redemocratización, tales como los aspectos socioeconómicos, los problemas de integración de las sociedades latinoamericanas y el papel del Estado; y, finalmente, el reducido concepto de democracia con el que opera el enfoque en cuestión.

Sobre la validez general del enfoque

En relación con este aspecto, no es tan claro que el enfoque de la transición y consolidación democrática

provea “un modelo de cambio de régimen que puede ser aplicado al redor del globo”, como sostiene Francés Hagopian (1993: 465). En efecto, a pesar de la heterogeneidad y de la complejidad de los procesos de democratización, la cual, a

su vez, se debe a la heterogeneidad de las condiciones políticas y socioeconómicas que constituyeron su punto de

Tres aspectos determinan la limitación de las posibilidades conceptuales y explicativas del enfoque de la transición y de la consolidación democrática: la pretendida validez general; la falta de consideración de los factores estructurales y el reducido concepto de democracia con el que opera.

³ Algunos de los más representativos estudios de esta corriente analítica son, los de Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter, and Laurence Whitehead (1986); James M. Malloy and Mitchell A. Seligson (1987); Larry Diamond, Juan Linz, and Seymour M. Lipset (1989); Dietrich Rueschemeyer, Evelyne Huber Stephens, and John D. Stephens (1992); and James Petras and Fernando I. Leiva (1994).

⁴ Piénsese, por ejemplo, en la diversidad en términos de regímenes y de condiciones socioeconómicas de regiones como España, Europa del Este y América Latina, cuyos procesos de transición a la democracia se han comparado desde la perspectiva que aquí se analiza.

partida⁴, este enfoque presenta una tendencia, en lo que a América Latina se refiere, a la “surconización”, es decir, tiende a generalizar y aplicar a los análisis de la democratización de los países de la región, las condiciones políticas de los procesos de Brasil, Argentina, Chile y Uruguay.

Estos análisis parten del supuesto de que la democracia se interrumpe solamente por la emergencia de regímenes autoritarios o dictaduras militares, que la democracia existía antes de que dichos regímenes surgieran, y que ella puede ser reasumida por la simple sustitución del régimen militar por el civil. Desde esta perspectiva, Malloy (1987: 237), concluye que la gran diversidad de casos nacionales impide el desarrollo de teorías o modelos generales sobre los cambios de regímenes autoritarios a los civiles en América Latina.

En efecto, puesto que hay casos como los de México, Costa Rica, Colombia y Venezuela en donde un régimen civil restringe, por acuerdo entre elites políticas, el carácter democrático del sistema político, el enfoque de la transición y la consolidación democrática no puede ser aplicado como un modelo de validez general. Esto es especialmente claro respecto del caso colombiano, del cual ha dicho un analista que:

al contrario de muchos de sus vecinos continentales, Colombia ha evitado tanto el régimen militar como la ines-

tabilidad política y económica crónicas desde 1958, cuando los líderes de los dos principales partidos acordaron el consociacional Frente Nacional [...]. La rígida práctica consociacional (la cual se relajó en el período posterior a 1974), combinada con otras restricciones, ha limitado la naturaleza democrática del régimen (Hartlyn, 1989: 292-293).

La falta de consideración de los factores estructurales

El enfoque de la transición y la consolidación democrática, descuida el rol crucial que desempeñan las estructuras socioeconómicas en la dinámica de los fenómenos sociales. Ello es consecuencia del desplazamiento teórico del estructuralismo a la teoría de la agencia, especialmente, a la teoría de la elección racional, que han experimentado los análisis de política comparada en las últimas dos décadas. Un ejemplo de ese desplazamiento es el cambio en la posición teórica de O'Donnell, quien después de haber explicado la ruptura de la democracia en América Latina en términos de las contradicciones políticas y económicas generadas por la adopción del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (1973), afirma, junto con Schmitter que “lo que los actores hacen o no hacen parece menos estrechamente determinado por factores macro estructurales durante las transiciones que nosotros estudiamos aquí, que durante las

rupturas de los regímenes democráticos” (O'Donnell and Schmitter, 1986: 19).

Para estos autores, lo que determina los resultados en la realidad social son “ los eventos inesperados (*fortuna*), la insuficiente información, las elecciones apresuradas y audaces, la confusión sobre los motivos y los intereses, la plasticidad, e incluso la indefinición de las identidades políticas, así como de los talentos de los individuos específicos (*virtú*) ” (O'Donnell and Schmitter, 1986: 4-5). En el mismo sentido, se expresa Malloy (1987: 239) quien, a pesar de reconocer que el principal problema estructural de la economía política de América Latina es la contradicción entre la necesidad de acumular capital y la necesidad de lograr legitimidad política, mediante la respuesta a las demandas de los sectores sociales clave, concluye que la solución a dicho dilema radica en la capacidad de los gobiernos para resolver los temas clave de la política pública. La adhesión de Malloy al voluntarismo aparece claramente cuando afirma que:

los cambios en el régimen están significativamente influenciados por las decisiones de los líderes políticos quienes frecuentemente persiguen el control total del Estado. Si esta afirmación es correcta, hay, obviamente, una clave dimensión voluntaria del proceso que hace difícil no solamente formular una teoría ge-

neral sino que también precluye claramente la posibilidad de realizar teorías deterministas basadas en leyes generales (Malloy, 1987: 237).

El giro teórico de estos autores, presenta una incoherencia metodológica dado que una variable, cambio de régimen, es explicada por factores estructurales, en los casos de la transición al autoritarismo, y por la acción, en los casos de la transición a la democracia (Remmer, 1991)

Przeworski (1991) también realiza un análisis de la transición democrática a partir del individualismo metodológico, en versión de la teoría de la elección racional, orientado a resaltar el carácter estratégico de la democracia. Tal como él afirma,

estoy convencido de que los argumentos acerca de si la democracia es impulsada por la acción orientada por valores o por la persecución estratégica de intereses, no se resuelve por una referencia directa a la evidencia. Las dos orientaciones compiten entre si en darle sentido al mundo que nos rodea. El único reclamo que estoy tratando de fundamentar es que una teoría de la democracia que se base en el presupuesto de la realización estratégica del interés individual, es plausible y suficiente (Przeworski, 1991: 24).

Dicho autor define las democracias, en términos muy restrictivos, como una competencia política, regulada por normas, donde periódicamente hay ganadores y perdedores, y oposición abierta a la participación (Przeworski, 1991: 26). Przeworski reduce la democracia a la mera dinámica de la teoría de los juegos⁵, donde el carácter democrático de las instituciones depende únicamente de las preferencias y elecciones racionales de los actores y del grado de incertidumbre de la correlación de fuerzas políticas: entre más desconocida y dispareja la correlación, más democrático será el régimen que surge de ellas (Przeworski, 1991: 81-82). Sin embargo, esta perspectiva pasa por alto dos aspectos. En primer lugar, la conducta de los actores está regida no sólo por la racionalidad individual, sino también por las normas e instituciones que hacen parte de una determinada cultura. Como señala Elster, la conducta humana es el resultado de la tensión entre el *homo economicus* y el *homo sociologicus*:

el primero se supone que se guía por una racionalidad instrumental, mientras que la conducta del segundo es dictada por normas sociales. Del primero ‘tiran’ las percepciones de recompensa futura, mien-

tras que al segundo lo ‘empujan’ por detrás fuerzas cuasi-internas. El primero se adapta a circunstancias cambiantes . . . el segundo se atiene a la conducta prescrita aun cuando tenga a mano opciones nuevas y aparentemente mejores (Elster, 1992: 119).

En segundo lugar, los regímenes y las instituciones también están significativamente influenciadas, entre otros factores, por los cambios en la política internacional y en la economía, por la estructura de clases, las coyunturas históricas específicas, y las crisis de legitimidad. Este último aspecto es rechazado expresamente por Przeworski, quien considera que “las explicaciones de las rupturas del régimen en términos de legitimidad son falsas o tautológicas” (Elster, 1992: 54). Para este autor, las crisis de legitimidad pueden ser entendidas como efectos de la organización de una “contrahegemonía”, pero aunque reconoce la inspiración gramsciana de la hipótesis, rechaza el concepto de hegemonía, debido a que éste está construido sobre la dualidad de coerción y consenso, el cual “no es suficientemente específico para servir de guía para el problema en cuestión” (Elster, 1992: 55).

Debido a la falta de consideración de los factores estructurales, el en-

⁵ Además de Przeworski, es necesario mencionar, como ejemplos de un análisis basado en la teoría de la elección racional, a Jousser Cohen (1994) quien analiza las rupturas de la democracia en Brasil y Chile, y Barbara Geddes (1994), quien estudia las reformas del Estado en América Latina,

foque de la transición y la consolidación democrática pasa por alto el hecho de que la transición a la democracia en América latina ocurrió en un nuevo contexto: el proceso de globalización de la economía y el surgimiento del neoliberalismo. Dichos procesos sintetizan un conjunto de factores estructurales que redefinen la relación entre la política, la economía y la sociedad civil, lo cual requiere un nuevo marco teórico para analizar la relación de dichos elementos con la cuestión del desarrollo democrático. Como sostiene Remmer,

“cada una de las transiciones de régimen que han ocurrido desde finales de los años setenta (. . .) han tenido como trasfondo grandes cambios y dificultades en la economía internacional, y un cambio de política en pro de la democracia de parte del poder hegemónico en la región. Sin embargo, los estudios sobre la democratización, característicamente, han denigrado de la significación de las variables exógenas, dejándonos con complejas e idiosincrásicas explicaciones de casos individuales que no establecen las bases para entender cómo y por qué tal gran y heterogénea colección de regímenes autoritarios cedió el poder a, más o menos, el mismo punto en el tiempo” (Remmer, 1991:

486).

En tercer lugar, por las mencionadas razones, el enfoque de la transición y de la consolidación democrática, no considera el papel de Estado como sujeto y objeto del proceso de democratización, puesto que se concentra, principalmente, en el análisis coyuntural del cambio de régimen. Para algunos autores de esta corriente, la política latinoamericana es considerada como el resultado de una eterna oscilación entre el régimen autoritario y el democrático. A este respecto, es ilustrativo mencionar a Mitchel Seligson quien considera que la región experimenta ciclos de democracia y autoritarismo de, aproximadamente, veinte años de duración (1997: 3-4); y a Juan Linz y Alfred Stepan, quienes reconocen que el enfoque de la democratización no ha prestado atención al problema del Estado, y tratan de llenar el vacío afirmando que sin Estado no hay democracia posible (1996: 17).

Tres excepciones a esta tendencia a concentrarse exclusivamente en las decisiones de los actores y en el cambio de régimen, descuidando los factores estructurales, las constituyen los estudios de Rueschemeyer, Stephens y Stephens (1992), Lipset, Kyoung-Ryung y Torres (1993), y Petras y Leiva (1994), quienes, con un enfoque estructuralista, ponen el énfasis en la interacción entre la economía capitalista, el Estado, las clases sociales y el régimen. Rueschemeyer et. al., al comparar las tendencias históricas del desarrollo democrático de América

Latina, el Caribe y Europa, sostienen que la posibilidad de un proceso de democratización está determinada por los cambios en la estructura de clases y la autonomía del Estado generados por el capitalismo. Inspirados en Barrington Moore (1996), dichos autores definen la estructura de clases como la articulación histórica específica de los antagonismos socioeconómicos, que cristalizan en diferentes formas de organización que se convierten en actores de transformaciones sociales y políticas.

Sin embargo, al contrario de Moore, el concepto de clase de Rueschemeyer et. al., incluye no sólo las relaciones de una sociedad agraria, sino también a la clase obrera urbana, y le atribuyen a esta última un rol decisivo en el proceso de democratización (Moore, 1994: 58-59, 271). Según ellos, el desarrollo ca-

pitalista genera democracia porque debilita a la clase agraria dominante y fortalece a la clase obrera organizada, lo cual, a su vez, cambia el balance del poder de clase.

El proceso de industrialización de América Latina generó democracia porque condujo a un fortalecimiento de los trabajadores, sector social clave del cual requirió la clase hegemónica para sentar las bases del nuevo orden social.

Según dichos autores, la autonomía del Estado es otra importante condición para el desarrollo de la democracia. Ello significa que el Estado debe tener el suficiente margen de maniobra respecto de la clase dominante como para permitir la expresión de los intereses de los sectores subordinados. Como Rueschemeyer et. al. señalan,

si el Estado es simplemente una herramienta de las clases dominantes, la democracia es imposible o es mera forma. Tal autonomía del Estado es, de hecho, sólo un aspecto de la diferenciación entre el proceso colectivo de toma de decisiones y las estructuras, más amplias, de la desigualdad (Rueschemeyer, 1992: 64-65).

En los nuevos acuerdos de clase, los trabajadores organizados no son ya actores con potencial democratizador, puesto que las políticas neoliberales debilitan su capacidad organizativa y contestataria.

La sociedad industrial se expresa en un “nuevo contrato social” entre la política, el capital y el trabajo, el cual se sintetiza en el Estado benefactor. Sin embargo, el enfoque de

Rueschemeyer, et. al. tiene una limitación para explicar el proceso de democratización ocurrido durante las décadas de los ochenta y noventa, puesto que éstas también se caracterizaron por la adopción del modelo económico neoliberal, el cual se basó en una nueva

relación entre el Estado, la sociedad y la economía, la cual redefinió la anterior relación entre las clases sociales, en la cual la clase obrera jugaba un papel clave. En los nuevos acuerdos de clase, los trabajadores organizados no son ya actores con potencial democratizador, puesto que las políticas neoliberales como la desregulación de la economía y la flexibilización del mercado de trabajo, junto con las nuevas formas de organización del proceso productivo, debilitan su capacidad organizativa y contestataria.

Hace más de tres décadas, Seymour Martin Lipset planteó que el nivel de desarrollo socioeconómico determina el grado de democratización. Al comparar los países democráticos con los no democráticos, en relación con cuatro índices (riqueza, industrialización, urbanización y educación), dicho autor encontró que los países democráticos presentaban los más altos niveles para cada una de las variables (Lipset, 1959: 80). En 1993 Lipset, Kyoung Ryung y Torres publicaron los resultados de una encuesta que, básicamente, confirmaba las conclusiones a las que el primero había llegado treinta y cuatro años atrás: que “el nivel de desarrollo socioeconómico es el más importante predictor de democracia política” (Lipset, 1993 : 160). Con el fin de reforzar su conclusión, dichos autores argumentaron, contra el primer análisis de O'Donnell (1973), quien sostenía que la modernización económica no generaba democracia, que la interconexión entre crecientes niveles de in-

greso y procesos de democratización existe, “aunque el crecimiento económico por sí mismo no determine la democracia política” (O'Donnell, 1993: 170).

Petras y Leiva (1994), también parten de los efectos que sobre la democracia ejercen las relaciones entre el Estado, el régimen y las clases sociales. Desde esta perspectiva estructural, los autores analizan la transición de Chile al régimen democrático, teniendo en cuenta las contradicciones que enfrentan las nuevas élites gobernantes, las cuales deben actuar dentro de un Estado y una economía cuyas estructuras fueron transformadas por el gobierno autoritario. Según dichos autores, el régimen democrático chileno heredó un Estado no democrático como consecuencia de la constitución de 1980 y la adopción del modelo económico neoliberal. El resultado fue la centralización del capital, el incremento de pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso, lo cual permitió la recuperación del ritmo de crecimiento económico (Petras y Leiva, 1994: 38).

Otro factor estructural que no considera el enfoque de la transición y la consolidación democrática, es el rol que en América Latina juegan los problemas derivados de la debilidad del Estado y de la sociedad civil, y la persistencia de formas premodernas de relación social y política, tales como el clientelismo y el patrimonialismo, y la consecuente existencia de reglas informales y formas de conducta no institucionalizada (North, 1990 ; O'Donnell,

1996). En combinación, todos estos factores han generado en la región sociedades y regímenes híbridos, los cuales se desempeñan en formas notoriamente diferentes a las sociedades plena y formalmente institucionalizadas, lo cual afecta la posibilidad de que, en América Latina, las reformas políticas y económicas formales produzcan los resultados esperados. Dada la falta de consideración de estas condiciones sociales, el enfoque de la transición y la consolidación democrática no puede ofrecer una explicación para el hecho de que, como afirma Hagopian, “aún después de la rotación en los cargos y la recuperación económica, muchas de las democracias de la región apenas tratan de sobrevivir en condiciones de falta de consolidación” (1993: 465).

Frente a dicha situación, O'Donnell (1996) reconoce la ambigüedad del concepto de consolidación democrática y sostiene que es necesario abandonarlo en pro de un enfoque más realista, que tenga en cuenta las características de las sociedades latinoamericanas tales como la persistencia del clientelismo y las normas informales. Por lo tanto, recurre al concepto de poliarquía de Robert Dahl⁶ a fin de identificar los diversos arreglos políticos existentes en la región. Sin embargo, como se sabe, Dahl distingue entre la democracia como tipo ideal y la poliarquía como

aproximación imperfecta a dicho ideal. Y Según dicho autor, “cuando el mismo término se usa para designar ambos conceptos, se generan en el análisis innecesaria confusión y argumentos semánticos irrelevantes” (1971: 9).

No obstante, dicha advertencia adquiere mayor relevancia frente a los análisis comparados sobre los procesos de democratización, los cuales han generado una verdadera explosión de tipologías de democracia, la cual ha sido denominada por Colier y Levitzky (1997) como “democracia con adjetivos”. Sin embargo, los analistas parecen no caer en cuenta de que adjetivos como democracia restringida, iliberal, tutelar, delegativa, oligárquica, bajo asedio, etc., son realmente términos eufemísticos para expresar, en los países del Tercer Mundo, problemas políticos, económicos y sociales estructurales, y la ausencia de las condiciones que caracterizan a un verdadero régimen democrático.

El reducido concepto de democracia

Finalmente, el concepto de democracia del enfoque de la transición y la consolidación democrática es demasiado estrecho, puesto que ésta es concebida sólo en su dimensión política, como elecciones libres y gobierno representativo. Ello excluye sus dimen-

⁶ Como se sabe, Dahl define la poliarquía como el orden político que posee siete atributos: funcionarios electos, derecho al sufragio y elecciones libres y justas, derecho de postulación, libertad de expresión, formas alternativas de información, y libertad de asociación (Dahl, 1989: 220)

siones sociales y económicas, precisamente en el momento en que la reestructuración neoliberal afecta, en América Latina, el objetivo democrático de la distribución. Para citar sólo un ejemplo de dicha reducción del concepto, basta citar a O'Donnell quien sostiene que todas las poliarquías que ha estudiado en Latinoamérica “son tales debido a un simple pero crucial hecho: las elecciones están institucionalizadas” (O'Donnell, 1996: 36). Esta es una concepción minimalista que reduce la tarea de construir un orden democrático a la mera institucionalización del sistema político pero no tiene en cuenta el contenido material del resultante orden institucional. “En esta concepción, la democracia, como conjunto de reglas abstractas, sólo puede plantear problemas instrumentales de gobierno y eficacia administrativa” (Borón, 1995: 190).

Con todo, más allá de la política electoral y de los problemas técnicos de gobierno, se encuentran los problemas que constituyen la verdadera esencia de la política: la deliberación colectiva sobre la distribución de los bienes, las libertades y las oportunidades sociales. Los países latinoamericanos sufrieron durante los regímenes autoritarios, y continúan sufriendo durante los civiles, una reestructuración neoliberal de sus Estados y economías, la cual, a su vez, está redefiniendo el concepto de democracia y delineando un nuevo marco institucional, el cual determina las condiciones dentro de las cuales los gobiernos civiles tienen que actuar y re-

duce el espectro de políticas económicas y sociales que pueden elegir. Tal reestructuración está desplazando del Estado al mercado el lugar de la justicia social y la distribución, afectando las posibilidades de la deliberación política para perseguir un orden más igualitario en sociedades como las latinoamericanas, caracterizadas por la extrema desigualdad.

A finales de los años ochenta América Latina se enfrentaba a una radical transformación en lo político, lo económico y lo social.

Por las anteriores razones, es necesario celebrar la publicación de estudios con una perspectiva más amplia y crítica. Tal es el caso de libros como el de Agüero y Stark (1998) en el cual hacen un llamado a los analistas de la política comparada, en primer lugar, a elaborar una visión más compleja de la política latinoamericana actual, que tenga en cuenta los elementos del contexto cultural y estructural de la democracia tales como el género, la etnicidad, la administración de justicia, las reformas económicas y sociales, los cambios en las prácticas políticas y la influencia de la globalización, y en segundo lugar, a abandonar la concepción minimalista de democracia en favor de “un replanteamiento de la relación entre la versiones de la democracia procedimental y la sustantiva” (Agüero y Stark, 1998: 373).

El enfoque de la transición a la economía de mercado

La década de los años ochenta trajo para América Latina una profunda crisis económica caracterizada por altos niveles de endeudamiento externo, déficit fiscal, hiperinflación y bajas tasas de crecimiento económico. Esta situación determinó un giro en los estudios de política comparada hacia los enfoques de economía política. Inicialmente, estos estudios, así como las medidas de política económica tomadas por los public policy makers, fueron de carácter coyuntural, orientadas a generar ahorro interno, reducir el déficit fiscal y equilibrar la balanza de pagos. Pero pronto la realidad mostró que dichas reformas obedecían a un proceso de carácter estructural y a una nueva correlación internacional de fuerzas, expresada en el llamado "Washington consensus" (Williamson, 1990^a y 1990b). El resultado de dicho proceso fue una verdadera transición del modelo de industrialización por sustitución de importaciones hacia uno de apertura e internacionalización de la economía. Esta transición requería el abandono de la intervención del Estado en la economía y profundas reformas que liberalizaran el mercado. En otras palabras, a finales de los años ochenta América Latina se enfrentaba a una radical transformación en lo político, lo económico y lo social. Este proceso se articuló, desde mediados de esa década, con la tendencia a la redemocratización de la región, lo cual dio origen origen a otro enfoque para analizar

la política latinoamericana: el que pone el énfasis en la transición a la economía de mercado y su interacción con la transición al régimen democrático.

Inicialmente, los analistas exploraron la relación entre los programas de reestructuración económica y los regímenes autoritarios y democráticos. Remer (1990), Haggard (1990), Haggard and Kaufman (1992), Bates and Kruger (1993), Przeworski and Limogni (1993), Diamond, Linz and Lipset (1995), y Geddes (1995), llegaron a la conclusión de que, al contrario de lo que se sostenía en el pasado, los regímenes autoritarios no poseían ninguna ventaja sobre los democráticos en relación con el desempeño de la economía y la posibilidad de adoptar políticas que alteraban el bienestar económico y social de los diversos grupos sociales. Otros analistas exploraron la relación entre dicho desempeño y la calidad de la burocracia y las instituciones estatales, y concluyeron que el rol del sector público era de vital importancia para desarrollar procesos exitosos de reestructuración económica, para lo cual se requería autonomía del Estado y capacidad burocrática (Evans, 1992; Waterbury, 1992).

Przeworski (1991), examina la relación entre la liberación de la economía y la democracia. Este desarrolla el argumento de que el deterioro social y económico temporal causado por el tránsito a la economía de libre mercado puede minar la consolidación democrática y viceversa (Przeworski, 1991: 137). Los costos del ajuste económico serán

altos para los actores colectivos débiles, especialmente, para los sindicatos. Frente a esta situación los gobiernos tienen dos opciones para realizar el ajuste: concertar y negociar con los grupos afectados, lo cual Przeworski considera improbable en los países en desarrollo, o aislarse de las presiones sociales, lo cual afecta la democracia.

Sin embargo, en el estudio de Przeworski hay un vacío respecto de por qué los gobiernos en América Latina y Europa del Este han adoptado políticas de liberación de los mercados. Este autor y otros como Nelson (1990) y Haggard y Kaufman (1995), tratan los programas de liberalización económica como un hecho dado sin considerar los factores estructurales nacionales e internacionales que generan las presiones para realizar la transición de una economía políticamente regulada hacia una orientada por la fuerzas de mercado. No tienen en cuenta la existencia del sistema político-económico internacional, los cambios globales y las fuerzas transnacionales que ha producido una reestructuración política y económica mundial, la cual, a su vez, internacionaliza los procesos nacionales de toma de decisiones y determina el tipo de reformas que los gobiernos deben desarrollar.

El hecho de que en los últimos años se haya presentado una coincidencia en la adopción de reformas neoliberales en la mayoría de los países del tercer mundo, ha conducido a algunos estudiosos a analizar el papel de los factores externos en la determinación de di-

chas políticas. Barbara Stallings (1992), entre otros, analiza la condicionalidad impuesta por los organismos financieros internacionales tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) el Banco Mundial (BM). Esta autora se inspira en la relación de tres elementos utilizados por la teoría de la dependencia para elaborar su modelo explicativo: a) la dependencia de las exportaciones del Tercer Mundo respecto de los mercados internacionales de bienes y de capitales, b) los vínculos entre las élites económicas del Tercer Mundo y los intereses de los actores internacionales, y c) el “leverage” internacional, entendido como el uso directo del poder de los organismos financieros internacionales sobre dichos países. Sin embargo, este enfoque no tiene en cuenta que los mercados y los actores internacionales están sufriendo, a su vez, un profundo proceso de reestructuración económica y política.

En particular, las acciones de los organismos financieros internacionales son la expresión de una nueva forma de regulación económica generada por el proceso de globalización. Desde este punto de vista, se puede observar que, al mismo tiempo que el ajuste estructural desregula las economías nacionales, la regulación económica se traslada al plano internacional, como consecuencia de las transformaciones políticas, económicas y tecnológicas mundiales que hacen que la producción y el comercio se “planetaricen”, y que los Estados vean limitada su capacidad reguladora puesto que

ésta estaba concebida para ser eficaz dentro de territorios nacionales. Desde este punto de vista, el proceso de globalización en su conjunto, mas que los organismos financieros internacionales, actúa como verdadero constreñimiento de carácter estructural.

Gamarra (1994) considera que el proceso reestructuración internacional del capital y la globalización fueron las principales fuerzas que indujeron la reestructuración económica en América Latina y redujeron el margen de maniobra de los tomadores de decisiones, pero no se detiene a analizar esta relación entre los factores exógenos y los endógenos. El se concentra en los factores domésticos y considera que la crisis económica que sufrió la región, significó, para los nuevos líderes elegidos democráticamente, un proceso de aprendizaje, a partir de los errores y las experiencias de los líderes autoritarios anteriores. Esto permitió a los gobernantes democráticos desarrollar medidas más eficaces y exitosas y armar coaliciones políticas para sacarlas adelante. Por lo tanto, arguye Gamarra, resolver la crisis económica era no solamente cuestión de buena voluntad sino de capacidad y liderazgo políticos (Gamarra, 1994: 4 y 7).

El carácter híbrido de los regímenes políticos latinoamericanos, se expresa en el hecho de que el nuevo estilo tecnocrático de hacer política, se articuló con la forma tradicional de la acción política en América Latina: el clientelismo.

No obstante, los gobernantes elegidos democráticamente, mantuvieron el excluyente proceso de toma de decisiones de su antecesores autoritarios. Ello generó tensiones entre los procesos de democratización y los procesos de reestructuración económica ya que, por una parte, dichos gobernantes introdujeron, con éxito, medidas para reducir la hiperinflación, para lo cual contaron con el apoyo popular, y por la otra, adoptaron medidas que condujeron al deterioro de los indicadores sociales, la caída del ingreso per cápita y el aumento de la desigualdad social (Gamarra, 1994: 6).

Así, los procesos de democratización y de reestructuración económica no sólo no se reforzaron mutuamente sino que estos últimos requirieron para su implementación ejecutivos fuertes, con capacidad para aislarse de las diversas demandas y presiones sociales, lo cual entraba en contradicción con las exigencias de amplia participación e inclusión requeridas por el proceso de democratización (Acuña y Smitm, 1994). En el mismo sentido se expresan Bresser Perira, Maravall and Przeworski (1994), para quienes las medidas de estabilización, no sólo agravaron la crisis económica sino que "generaron costos sociales

que hicieron políticamente insostenible la continuación de las reformas bajo condiciones democráticas.

Además, el estilo tecnocrático en que estas políticas tienden a ser formuladas e implementadas mina la consolidación de las instituciones democráticas” (Przeworski, 1994: 182). Por lo tanto, lejos de haber logrado consolidar verdaderas democracias liberales, América Latina se caracterizó, en la década de los noventa, por la existencia de regímenes híbridos que combinaron, y aun combinan, procesos autoritarios y tecnocráticos de toma de decisiones con procesos de legitimación democrática y sistemas judiciales débiles (Gamarra, 1994: 6,12).

En contraste con otras concepciones simplificadas de democracia, Gamarra considera que la reforma neoliberal dio lugar, en América Latina, a dos concepciones de la democracia: una tecnocrática, de parte de los funcionarios estatales y de los organismos internacionales de crédito y regulación económica, los cuales consideran que la democracia es simplemente el manejo eficaz y eficiente de la economía, y otra participativa, sostenida por la mayoría de los sectores sociales, para los cuales la democracia significa el acceso amplio al proceso de toma de decisiones. Para la primera visión, las ramas legislativa y judicial han sido obstáculos para la institucionalización de las políticas del ajuste neoliberal puesto que sus exigencias políticas han puesto en peligro el equilibrio fiscal. (Gamarra, 1994: 11).

El carácter híbrido de los regí-

menes políticos latinoamericanos, se expresa también en el hecho de que el nuevo estilo tecnocrático de hacer política, inducido por el modelo neoliberal, se articuló con la forma tradicional de la acción política en América Latina: el clientelismo. Según Gamarra, “muchos analistas, especialmente los economistas, argumentan que la distribución generada por el patronazgo afecta la lógica de la moderna economía de mercado. Sin embargo, el registro latinoamericano de finales de los años ochenta (y la historia de la mayoría de las regiones del mundo) sugiere que el patronazgo fue un importante instrumento en la implementación del neoliberalismo y en el aseguramiento de la estabilidad política. Éste ha sido siempre una importante herramienta para los líderes políticos, y la implementación de las reformas económicas ‘modernas’ no altera su realidad histórica” (Gamarra, 1994: 7).

Aunque esta afirmación es cierta, el clientelismo latinoamericano, al mismo tiempo que es utilizado por los tecnócratas, empieza a encontrar límites en la reestructuración económica y las nuevas condiciones internacionales. Los ajustes fiscales y la reducción del gasto público dejan a la acción política clientelista sin recursos y la existencia de organismos internacionales como Transparencia Internacional, generan presiones hacia la disminución de la corrupción política y el establecimiento de relaciones más directas, racionales e impersonales entre el Estado y la sociedad civil.

En relación con el apoyo y la oposición a la reestructuración económica, Gamarra sostiene que el primero provino del sector privado, quien apoyó la privatización de empresas públicas a cambio de reformas tributarias beneficiosas (1994: 10), mientras la segunda provino de los empleados públicos y los sectores sociales anteriormente beneficiados por el gasto social del Estado. No obstante, la revisión bibliográfica sobre este tema permite concluir que la participación de los empresarios ha sido ambigua y no han tenido un papel muy activo en el impulso y orientación de las políticas de reestructuración económica, mientras los sectores populares se encuentran bastante debilitados para oponerse a dicho proceso.

En este sentido, se han expresado Conaghan y Malloy (1994) respecto de varios países de la región andina, Sola (1994), respecto de Brazil, y Geddes (1995). Ésta última sostiene, tras analizar varios estudios al respecto, que “los estudios de caso no apoyan la visión estilizada según la cual las políticas estatales reflejan directamente los deseos de los grupos de interés (...) se encuentra poca evidencia ‘sobre el terreno’ respecto de que los grupos que se han beneficiado de la liberalización o de otros grandes cambios en la estrategia económica presionaron por ellos. Al contrario, los grupos que han cargado con los costos, en especial los trabajadores urbanos organizados, han mostrado menos capacidad para ejercer influencia política de la que los observa-

dores esperaban” (Brazil, y Geddes 1995: 196).

Mettenheim and Malloy (1998), comparten la idea de que la convergencia de democratización y reestructuración económica ha conducido en América Latina al fortalecimiento de la rama ejecutiva, pero al contrario de los anteriores autores, sostienen que los gobernantes han evitado los extremos del autoritarismo el liberalismo. A la capacidad política de los nuevos líderes democráticos, ya mencionada por Gamarra, Mattenheim y Malloy agregan la creatividad y el buen manejo gubernamental como la clave para el desarrollo político, económico y social de América Latina. El optimismo de estos dos autores contrasta con la realidad, pues, por una parte, dichos ejecutivos fuertes y “exitosos” en términos económicos, tienden a aislarse de los diferentes sectores sociales, a fin de implementar exitosamente sus políticas neoliberales, lo cual esta en abierta contradicción con la idea de democracia, y por la otra, los partidos políticos y los grupos de interés, tienden a ser considerados obstáculos para la adopción de dichas políticas.

Aunque estos enfoques centrados en las características personales de los gobernantes pueden hacer aportes importantes para la comprensión de las estrategias de los actores, descuidan el papel que desempeñan los factores estructurales, como ya se mencionó más arriba. Además, se puede argumentar que el presidencialismo fuerte no es algo nuevo sino una característica tradicio-

nal de los regímenes políticos latinoamericanos. Lo que si es una novedad, introducida por el ajuste neoliberal, es el incremento del poder de la tecnocracia y los economistas en detrimento de las instituciones parlamentarias y judiciales.

El enfoque de economía política presenta problemas teóricos y metodológicos que han sido analizados por Acuña y Smith. Para estos autores, “inferir la política de la economía” así como “divorciar la política de la economía” es una mala metodología (Acuña y Smith, 1994: 19 y 23). Sin embargo, ellos sostienen que dicha relación no debe establecerse sobre la base de las transformaciones del modelo de acumulación capitalista, es decir, de la transición de la industrialización por sustitución de importaciones a la economía de libre mercado (Acuña y Smith, 1994: 56), puesto que desde el punto de vista político, diferentes instituciones estatales, regímenes y acuerdos, se combinan en formas distintas, de tal manera que las diversas fuerzas sociales, clases, actores y grupos, encuentran diversos caminos para realizar sus intereses y lograr sus objetivos (Acuña y Smith, 1994: 19).

A pesar de que estos autores reconocen que el Estado, el régimen político y la economía pueden afectarse mutuamente (Acuña y Smith, 1994: 21), su análisis deja de lado los aspectos estructurales de dicha relación para concentrarse en “la lógica del apoyo y la oposición”. Para ellos, la incidencia de lo económico en lo político se tradu-

ce en la formación de coaliciones que obstaculizan o hacen posible la reestructuración o el ajuste económico. Aunque es cierto que “la mismas políticas económicas determinarán resultado políticos divergentes en términos del nivel de conflicto sociopolítico y la oposición a la reforma económica” (Acuña y Smith, 1994: 20), Acuña y Smith no tienen en cuenta que esas divergencias encubren profundos cambios en las relaciones entre las clases sociales, y entre estas y el Estado. Al contrario de lo que estos autores sostienen, las transformaciones de esta relación siguen un patrón similar en América Latina, ya que el modelo económico de libre mercado posee características estructurales, que al articular la región al mercado mundial, necesariamente conduce a una redefinición similar de las relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad.

Acuña y Smith, al igual que la mayoría de los comparativistas, consideran la reglas del juego político como separadas y distintas de las del juego económico. Pero, es posible considerar el régimen como un conjunto integral de reglas que regula las relaciones entre el Estado, la sociedad y la economía. Tanto ésta como la política, son instituciones sociales, conjuntos de reglas del juego, como las define Douglass North (1990: 3-4), que dan forma a la interacción social, proporcionan una estructura a la vida diaria y, por lo tanto, definen y limitan el conjunto de acciones y elecciones de los individuos. En determinadas circunstancias, cambios profun-

dos en la economía o en la política pueden inducir transformaciones mutuas que alteran profundamente las relaciones sociales, y por lo tanto se requiere de nuevas reglas que las regulen. Los cambios en el modelo de acumulación transforman el régimen político y generan nuevas reglas de juego que producen transformaciones societales y redefinen los actores sociales, sus relaciones y su campos de acción y elección. Por lo tanto, en determinadas coyunturas históricas, la política sí puede ser inferida de la economía y viceversa.

Al contrario de los autores mencionados, Barbara Geddes (1995) reconoce que la liberalización económica implica la creación de un nuevo régimen. Al respecto, ella señala que, “debido a que los nuevos titulares del poder han ganado control sobre muchas de las rentas creadas por la intervención estatal en la economía, lo cual, a su vez, juega un papel central en la generación de apoyo político, los mayores afectados por el ajuste estructural en muchos países, son los funcionarios gubernamentales, los cuadros del partido gobernante y sus más cercanos. Consecuentemente, los cambios de régimen o de gobierno pueden incrementar la posibilidad de liberalización de la economía puesto que ella rompe los vínculos entre los nuevos titulares del poder

y los principales beneficiarios de las políticas estatales mediante la instalación de un nuevo grupo de beneficiarios” (Geddes, 1995: 197).

No obstante, se puede argumentar que las rentas y los beneficios sociales del Estado intervencionista no sólo beneficiaban a los funcionarios gubernamentales y a los cuadros del partido de gobierno, sino también a los trabajadores organizados y a los sectores sociales de ingresos medios y bajos. Por ello, las reformas económicas de libre mercado redefinen la relación entre el Estado, la economía y al sociedad civil. Es precisamente esta redefinición la que implica el cambio en los beneficiarios, el cual, a su vez, determina la necesidad de redefinir el régimen o las reglas del juego político y económico.

Dos razones impiden a Acuña y Smith, y a Geddes, al igual que a muchos de los autores de esta corriente de análisis, poner más énfasis en los aspectos estructurales de la reestructuración económica, política y social de América Latina. En primer lugar, su enfoque de teoría de la elección racional. Para estos autores, los enfoques que estudian a América Latina a partir de sus condiciones estructurales, no permiten comprender los procesos que están ocurriendo actualmente en la región (: 24). Por el contrario, ellos sostienen que “las escogencias, estrategias y contingencias políticas son determinantes centrales de los procesos sociales y económicos, y su significado y consecuen-

cias pueden, incluso, ganar mayor relevancia en una coyuntura de crisis y transformaciones profundas” (Acuña y Smith, 1994: 20). Para estos autores, las razones que generan apoyo u oposición al ajuste estructural, están enraizadas en la racionalidad y los intereses individuales de los actores sociales (Acuña y Smith, 1994: 35).

Sin embargo, la reestructuración económica no sólo genera intereses, preferencias y expectativas en los individuos y los grupos que son afectados por ella, sino que también transforma las reglas de juego que regulan sus relaciones sociales. En segundo lugar, Acuña y Smith, como muchos de los analistas de la política de América Latina, con frecuencia no distinguen claramente entre la crisis económica de los años ochenta y las transformaciones estructurales del modelo de acumulación (Acuña y Smith, 1994: 18-24), debido, probablemente a la secuencia histórica y el traslape que existió entre los dos fenómenos.

Es necesario, entonces, hacer la distinción: la crisis de endeudamiento dio origen a medidas de corto plazo orientadas a lograr la estabilización económica mediante la corrección de los desequilibrios en la balanza de

pagos y la reducción del déficit fiscal. Por esta razón, el proceso de ajuste estructural ha sido definido por la mayoría de los analistas como un conjunto de medidas coyunturales orientadas a

promover el crecimiento económico de largo plazo, mejorar la asignación de los recursos, y abrir la economía nacional al mercado mundial. Pero, mientras las políticas para enfrentar la crisis económica no implican un cambio sustancial en las relaciones entre el

El surgimiento de crisis económicas, el deficiente manejo de la política económica y la fragmentación de la coalición en el gobierno, generó la incapacidad de los regímenes autoritarios para sentar y controlar las condiciones de su retiro del poder.

Estado, la sociedad y la economía, la liberalización económica si lo implica, en la medida en que constituye una transformación estructural del modelo de acumulación.

Acuña y Smith aceptan que las transformaciones inducidas por la reestructuración económica no son neutrales respecto de la estructura de clases y pueden fortalecer el poder de los intereses capitalistas nacionales e internacionales, en detrimento de otros sectores de la sociedad. Sin embargo, esta afirmación no tiene desarrollo en su estudio. Un análisis profundo de las transformaciones estructurales del modelo de acumulación es de gran importancia a la hora de evaluar el desarrollo democrático de América Latina en términos políticos y sociales. Por ello, las

reformas económicas no pueden ser juzgadas únicamente en términos de recuperación del crecimiento económico y consolidación de la democracia, como lo sostienen Bresser Pereira, Maravall y Przeworski (Acuña y Smith, 1994: 182).

Haggard y Kaufman (1995) también emplean un marco de economía política. Su trabajo constituye un fallido intento de consideración de los factores estructurales en el análisis de la interacción entre economía y política. Su propósito es analizar la incidencia del manejo de la política económica en el retiro de los gobiernos autoritarios y la consolidación del régimen democrático. Su punto de partida es que el modelo de la decisión racional usado en la mayoría de los estudios de transición a la democracia, especialmente en los ya mencionado de O'Donnell y Schmitter y Przeworski, han puesto un exagerando énfasis en las decisiones de los actores y, por lo tanto, es necesario tomar en consideración las estructuras sociales y económicas que determinan cuáles son los actores políticamente relevantes y sus preferencias (Haggard y Kauffman, 1995: 6).

Según estos autores, el surgimiento de crisis económicas y el deficiente manejo de la política económica, por una parte, y la fragmentación de la coalición en el gobierno, por la otra, generó la incapacidad de los regímenes autoritarios para sentar y controlar las condiciones de su retiro del poder, lo cual, a su vez, hace imposible la in-

fluencia de las élites autoritarias en el nuevo régimen democrático. Por el contrario, un buen desempeño económico, una élite autoritaria cohesionada, puede controlar mejor, o incluso evitar, las crisis económicas, lo cual, a su vez, redundará en un incremento de su capacidad de resistir la oposición política, y determinar y controlar los términos de su retiro del poder. Esto les permite protegerse a sí mismas y mantener su influencia en el régimen democrático.

A pesar del rechazo de Haggard y Kaufman a la preponderancia del enfoque centrado en las estrategias de los actores y los aspectos subjetivos, éstos terminan afirmando que los factores determinantes del cambio de régimen no son los estructurales sino la habilidad personal de los gobernantes para manejar la economía y evitar divisiones internas en sus gobiernos y en las coaliciones que los apoyan (Haggard y Kaufman, 1995: 12 y 37). Por lo tanto, dichos autores pueden ser objeto de la misma crítica que ellos hacen a otros analistas como O'Donnell y Schmitter y Przeworski, entre otros: que no toman en cuenta el papel crucial que las estructuras socioeconómicas y los factores internacionales juegan en la determinación de la dinámica de los fenómenos sociales.

Haggard y Kaufman también analizan los efectos que en los nuevos regímenes democráticos tienen las condiciones económicas heredadas del régimen autoritario. Su principal argumento al respecto, es que dicho legado determina la posibilidad de los gober-

nantes democráticos para realizar ajustes económicos y manejar la política económica. Por esta razón, los autores distinguen dos tipos de regímenes democráticos: aquellos que heredan condiciones económicas favorables y cuya tarea es mantener el esquema económico anterior, y aquellos que heredan situaciones económicas de crisis y, por lo tanto, deben realizar un ajuste de la economía (Haggard y Kaufman, 1995: 159-163).

En este caso, la iniciación de las reformas económicas requiere poderosos y centralizados ejecutivos capaces de lograr autonomía y aislarse de las presiones que surgen de las instituciones representativas y los sectores sociales afectados por tales reformas. Por el contrario, la consolidación de las reformas económicas y del régimen democrático requiere la reducción de dicha autonomía y una estrecha relación entre el ejecutivo y las instituciones representativas puesto que éstas son cruciales en la estructuración de los resultados distributivos (Haggard y Kaufman, 1995: 335-340).

Dos críticas se le pueden hacer a Haggard y Kaufman. En primer lugar, su concepto de democracia resulta muy reducido, puesto que ésta es considerada, principalmente, como un instrumento al servicio del ajuste económico neoliberal, lo cual deja de lado su contribución a la ampliación de la participación política y al mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Como dichos autores afirman,

los nuevos gobiernos democráticos que llegaron al poder en situaciones de crisis tenían incentivos para realizar nuevas iniciativas de política pública, pero su implementación fue difícil por que, precisamente, los problemas económicos eran más agudos y las demandas por alivios de corto plazo eran más generalizadas. Los gobiernos democráticos que llegaron al poder en condiciones económicas favorables enfrentaron marcos políticos y de política pública configurados los regímenes autoritarios que ya habían emprendido reformas económicas substanciales y construido coaliciones con sus beneficiarios. En estos casos, la gran pregunta era si tales políticas serían sostenidas bajo condiciones de mayor competencia política abierta (Haggard y Kaufman, 1995: 153).

En segundo lugar, Haggard y Kaufman no ofrecen explicación sobre el por qué los nuevos regímenes democráticos deben realizar ajustes económicos neoliberales, y por qué la adopción coincide con el surgimiento de nuevos regímenes democráticos. Ofrecer dicha explicación requeriría considerar los factores económicos estructurales en una perspectiva más amplia y no solamente concentrarse en el desempeño económico de corto plazo, tal como dichos

autores lo hicieron (Haggard y Kaufman, 1995: 28 y 154). La única relación que ellos establecen entre los factores económicos y las condiciones sociales, es aquella entre el deterioro económico, la movilización social y la inestabilidad política (Haggard y Kaufman, 1995: 30-31).

Sin embargo, esta relación puede explicar el cambio de régimen, pero no el cambio del modelo económico. Esta falta de consideración de los macro factores estructurales es una característica que el análisis de Haggard y Kaufman comparte con la mayoría de los estudios de la transición y la consolidación democrática de América Latina. Como muchos de los autores de esta escuela, Haggard y Kaufman no consideran el hecho de que la transición a la democracia en la región ocurrió en un nuevo contexto: el proceso global de internacionalización de la economía y el surgimiento del neoliberalismo, factores que redefinen la relación entre el Estado, el manejo de la economía y la sociedad civil.

La coalición del capital móvil y la globalización de la producción, por una parte, y los actores locales y nacionales en América Latina, por la otra, parece haber resultado en una

aguda erosión de la capacidad del Estado nacional para manejar las grandes variables macroeconómicas. . . Sin embargo, una comprensión más matizada de la reconfiguración del poder político llama la atención sobre los nuevos patrones en la relación entre la regulación política y la acumulación. Desde este punto de vista, las fronteras entre la política y la regulación económica resultan redefinidas, en la medida en que las instituciones políticas tradicionales en el nivel nacional, crecientemente negocian y coordinan sus operaciones con las nuevas agencias de regulación política que funcionan al nivel supranacional (Smith y Korzeniewicz, 1997: 12).

La problemática situación actual de América Latina es el resultado de la introducción del nuevo modelo económico y de la debilidad de la democracia.

Oxhorn y Ducatenzeiler (1998), parten de una doble crítica a la bibliografía sobre la economía política latinoamericana. En primer lugar, ésta tiende a ignorar las organizaciones de la sociedad civil como variable explicativa, sin considerar suficientemente que éstas ha sido profundamente afectadas y debilitadas por la reestructuración económica, especialmente el movimiento obrero. En segundo lugar, como ya se dijo en el caso de Haggard

y Kaufman, dicho bibliografía “ignora la creciente tendencia de la instituciones democráticas de América latina a tornarse cada vez más autoritarias, o confunde la institucionalización de prácticas políticas autoritarias con democratización” (Haggard y Kaufman, 1998: 7). En consecuencia, Oxhorn y Ducantezeiler sostienen que la inserción en la economía mundial y la adopción de reestructuraciones neoliberales ha conducido a América Latina al establecimiento de regímenes políticos “neopluralistas”, de fuertes rasgos autoritarios, que fortalecen al ejecutivo y controlan y limitan la participación de los partidos políticos y las organizaciones sociales.

La estabilidad de dichos regímenes se obtiene mediante la fragmentación de las organizaciones populares (Oxhorn y Ducantezeiler, 1998: 215), lo cual agudiza la tradicional debilidad de la sociedad civil y afecta su capacidad para presionar por cambios estructurales a su favor (Oxhorn y Ducantezeiler, 1998: 233). La conclusión a la que llegan Oxhorn y Ducantezeiler es que la problemática situación actual de América Latina es el resultado de la introducción del nuevo modelo económico y de la debilidad de la democracia (Oxhorn y Ducantezeiler, 1998: 11). Y aunque el crecimiento económico y la inserción en la economía mundial pueden generar oportunidades para el desarrollo de la Región, la relación entre el sistema de libre mercado y el régimen democrático

debe examinarse más cuidadosamente de lo que se ha hecho hasta ahora.

Conclusión

Según la mayoría de los estudios que se han revisado en estas páginas, la causa del cambio de régimen y del modelo económico hay que buscarla en las estrategias de los actores sociales. Con excepción de Vacs (1994), Smith y Korzeniewicz (1997), Agüero y Stark (1998) y Oxhorn y Ducantezeiler (1998), quienes enfatizan los factores estructurales tanto internacionales como domésticos en la determinación de la reestructuración económica de la región latinoamericana, en la mayoría de los estudios hay ausencia de consideración de los elementos estructurales; de las contradicciones existentes entre las exigencias del proceso de democratización y las de reestructuración económica neoliberal; de las implicaciones que el cambio de modelo económico tiene sobre la transformación del régimen político; y del papel decisivo de los factores internacionales. La mayoría de los estudios explican el surgimiento de la reestructuración neoliberal a partir de la acción y los intereses de las elites estatales o del sector privado, o bien a partir de la influencia, los intereses y las demandas de los otros actores sociales, tales como los sectores populares organizados. Por ello, este ensayo pretendió contribuir, desde una perspectiva estructural, a una mejor comprensión de los efectos que la reestructuración económica ha tenido

sobre las sociedades latinoamericanas.

Bibliografía

Acuña, Carlos H. y William C. Smith, (Eds.), *The Political Economy of Structural Adjustment: the Logic of Support and Opposition to Neoliberal Reform*. Smith, William C., Carlos H. Acuña y Eduardo A. Gamarra, (Eds.), *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform. Theoretical and Comparative Perspectives of the 1990s*, Coral Gable:, North-South Center, University of Miami, 1994, p.p. 17-66.

Agüero, Felipe y Jeffrey Stark, *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*, Coral Gable: North-South Center Press, University of Miami, 1998.

Bates, Robert H. y Anne O. Krueger, (Eds.), *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform: Evidence from Eight Countries*, Cambridge, Mass.: Basil Blackwell, 1993.

Borón, Atilio, *State, Capitalism and Democracy in Latin America*, Boulder: Lynne Rienner, 1995.

Bresser Pereira, Luiz Carlos; Jose María Maravall y Adam Przeworski, *Economic Reforms in New Democracies: A*

Social-Democratic Approach. Smith, William C., Carlos H. Acuña y Eduardo A. Gamarra, (Eds.), *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform. Theoretical and Comparative Perspectives of the 1990s*, Coral Gable: North-South Center, University of Miami, 1994, pp. 181-212

Cohen, Youssef, *Radicals, Reformers, and Reactionaries. The Prisoners's Dilemma and the Collapse of Democracy in Latin America*, Chicago: The University of Chicago Press, 1994.

Collier, David y Steven Levitsky, *Democracy with Adjectives. Conceptual Innovation in Comparative Research. World Politics*, Vol. 49, No. 3, April 1997

Conaghan, Catherine y James M. Malloy, *Unsettling Statecraft. Democracy and Neoliberalism in the Central Andes*, Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 1994.

Dahl, Robert, *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven, 1971

Diamond, Larry; Juan Linz y Martyn Seymour Lipset, *Democracy in Developing Countries: Latin America*, Boulder: Lynne Rienner, 1989

_____, *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*, Boulder: Lynne Rienner, 1995.

Elster, Jon, *El Cemento de la Sociedad: Las Paradojas del Orden Social*, Barcelona: Gedisa, 1992

Evans, Peter, El Estado Como Problema y Como Solución: Rapacidad, autonomía contextualizada y cambio estructural. Haggard, Stephan y Robert Kaufman, (Comps.), *La Política de Ajuste Económico. Las Restricciones Internacionales, los Conflictos Distributivos y El Estado*, Bogotá: Cerec, 1992, pp. 175-225

Gamarra, Eduardo A., Market Oriented Reforms and Democratization in Latin America: Challenges of the 1990s. Smith, William, Carlos H. Acuña y Eduardo Gamarra A.(Eds.), *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform. Theoretical and Comparative Perspectives of the 1990s*, Coral Gable: University Of Miami, North-South Center, 1994.

Geddes, Barbara, *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley: University of California Press, 1994.

_____, The Politics of Economic Liberalization. *Latin American Research Review*, vol. 30, No.2, 1995, pp. 195-214.

Habermas, Jürgen, *Teoría de la Acción Comunicativa. Volumen II: Crítica de la Razón Funcionalista*, Madrid: Taurus, 1987.

Haggard, Stephan, *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, New York: Cornell University Press, 1990.

Haggard, Stephan y Robert Kaufman, (Comps.), *La Política de Ajuste Económico. Las Restricciones Internacionales, los Conflictos Distributivos y El Estado*, Bogotá: Cerec, 1992.

_____, *Political Economy of Democratic Transition*, Princeton: Princeton University Press, 1995.

Hagopian, Francis, After Regime Change: Authoritarian Legacies, Political Representation and the Democratic Future of South America. *World Politics*, Vol. 45, No. 3, April, 1993.

Hartlyn, Jonathan, Colombia: The

Politics of Violence and Accommodation. Diamond, Larry, Juan Linz y Martyn Seymour Lipset, *Democracy in Developing Countries: Latin America*, Boulder: Lynne Rienner, 1989.

Lipset, Seymour Martin, Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *American Political Science Review*, No. 53, 1959, pp. 69-105.

Lipset, Seymour Martin, Seong, Kyoung-Ryung, y John Charles, Torres, A Comparative Analysis of the Social Requisites of Democracy. *International Social Science Journal*, No. 136, 1993, pp. 155-175.

Linz, Juan y Alfred, Stepan, *Problems of Democratic Transitions and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore: John Hopkins University Press, 1996.

Malloy, James M. y Mitchel A., Seligson, (Eds.), *Authoritarians and Democrats: Regime Transitions in Latin America*, Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 1987.

Mettenheim, Kurt, Von y James, Malloy, (Eds.), *Deepening Democracy in Latin America*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1998.

Moore, Barrington, *The Social Origins of*

Dictatorship and Democracy, Boston: Beacon Press, 1996.

Nelson, Joan (Ed.), *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton: Princeton University Press, 1990.

North, Douglass, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

O'Donnell, Guillermo, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*, Berkeley: Institute for International Studies, University of California., 1993.

_____, Illusions About Consolidation. *Journal of Democracy*, Vol. 7, No. 2, April, 1996.

O'Donnell, Guillermo and Schmitter, Philippe C. (Eds.), *Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*, Baltimore: John Hopkins University Press, 1986.

O'Donnell, Guillermo, Philippe C., Schmitter y Lawrence, Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule. Prospects for Democracy*, Maryland: John Hopkins University Press, 1986.

Oxhorn, Philip D. y Graciela,

Ducatenzeiler, *What Kind of Democracy? What Kind of Markets? Latin America in the Age of Neoliberalism*, Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 1998.

Petras, James y Fernando I., Leiva, *Democracy and Poverty in Chile: the Limits to Electoral Politics*, Boulder: Westview Press, 1994.

Przeworski, Adam, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, New York: Cambridge University Press, 1991.

Przeworski, Adam y Fernando, Limongni, Political Regimes and Economic Growth. *Journal of Economic Perspectives*, No. 7, 1993, pp. 51-57.

Remmer, Karen, Democracy and Economic Crisis: The Latin American Experience. *World Politics*, Vol. 42, 1990, pp. 315-335

_____, New Wine or Old Bottlenecks? The Study of Latin American Democracy. *Comparative Politics*, Vol. 23, No. 4, July, 1991, pp. 479-495.

Rueschemeyer, Dietrich; Huber

Stephens, Evelyn, and Stephens, John D., *Capitalist Development and Democracy*, Chicago: University of Chicago Press, 1992.

Seligson, Mitchel A., Democratization in Latin America: The Current Cycle. Malloy, James M. and Seligson Mitchel A. (Eds.), *Authoritarians and Democrats: Regime Transitions in Latin America*, Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 1987.

Smith, William C. y Roberto Patricio Korzeniewicz, , *Latin America in the World Economy*, Coral Gable: North-South Center Press, University of Miami, 1996.

_____, *Politics, Social Change, and Economic Restructuring in Latin America*, Coral Gable: North-South Center Press, University of Miami, 1997.

Sola, Lourdes, The State, Structural Reform and Democratization in Brazil. Smith, William C., Carlos H. Acuña y Eduardo A. Gamarra, (Eds.), *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile and Mexico*, Coral Gable: North-South Center, University of Miami, 1994.

Stallings, Barbara, La Influencia Internacional en las Políticas

Económicas: Deuda, Estabilización y Reforma Estructural. Haggard, Stephan y Robert Kufman, (Eds.), *La Política de Ajuste Económico. Las Restricciones Internacionales, los Conflictos Distributivos y el Estado*, Bogotá: Cerec, 1992.

Vacs, Aldo C. Convergence and Dissension: Democracy, Markets and Structural Reform in World Perspective. William C Smith, Carlos H. Acuña, y Eduardo A. Gamarra, (Eds.), *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform. Theoretical and Comparative Perspectives of the 1990s*, Coral Gable: North-South Center, University of Miami, 1994

Waterbury, John, ¿El Meollo del Asunto? La Empresa Pública y el Proceso de Ajuste. Haggard, Stephan y Robert Kaufman, (Comps.), *La Política de Ajuste Económico. Las Restricciones Internacionales, Los Conflictos Distributivos y El Estado*, Bogotá: Cerec, 1992, pp. 226-268.

Whitehead, Comparative Politics: Democratization Studies. Goodin, Robert E. y Hans Dieter Klingeman, *A New Handbook of Political Science*, New York; Oxford University Press, 1998.

Williamson, John, *The Progress of Policy Reform in Latin America*, Washington D.C.: Institute for International Economics, 1990a.

_____, *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington D.C.: Institute for International Economics, 1990b.

