

**XI**

**CONFERENCIA DE LA ASOCIACION DE  
FACULTADES, ESCUELAS  
E INSTITUTOS DE AMERICA LATINA  
(AFEIAL)**

**Maracaibo, 3 al 5 de octubre de 1994**

**P O N E N C I A S**

**FACULTAD DE ECONOMIA**



FUNDACION

**UNIVERSIDAD CENTRAL**

SANTAFE DE BOGOTA, D.C. - COLOMBIA

# *Notas sobre el Itinerario del Neoliberalismo en América Latina*

Jairo Estrada Alvarez \*

*«El ciclo del libre mercado durará. El movimiento intelectual está alcanzando la edad madura, pero el movimiento político apenas está dando sus primeros pasos.»*

MILTON FRIEDMAN, 1988

## I.

Al finalizar el primer lustro de la década de los noventa, esa afirmación de Friedman pareciera adquirir plena validez. Las tesis del «libre mercado» han encontrado acogida en el ámbito internacional. La crisis del modelo socialista de administración burocrática centralizada y el consecuente derrumbe de ese proyecto socialista en Europa Oriental y la ex Unión Soviética actuaron como factores que facilitaron la consolidación de la llamada revolución liberal en diversos escenarios. En el mundo académico e intelectual las tesis neoliberales han logrado ganar nuevos e importantes espacios; el quehacer de los individuos se dobla cada vez más a los valores propuestos por la doctrina neoliberal.

Las reflexiones en torno a una sociedad humana, alternativa al capitalismo, han sido desplazadas por el pragmatismo de la economía de mercado y el fetichismo de sus poderes. El mundo de la política, de la economía, de la producción cultural y artística y de la cotidianidad del ser humano aparece invadido por el imperio capitalista de las relaciones mercantiles, mientras que las formas de oposición apenas se encuentran en proceso de «digerir» e interpretar los alcances históricos de semejante proyecto.

No obstante, al mismo tiempo, son tan evidentes las contradicciones que entre tanto ha producido tal propósito, que recientemente se ha empezado a hablar de la «crisis o del fin del neoliberalismo»<sup>1</sup>. Esa aseveración se funda en algunas evidencias empíricas que indican en los países del capitalismo central -por ejemplo en la administración de Bill Clinton en los Estados Unidos-, una revisión de las tesis neoliberales en

---

\* Director del Centro de Investigaciones de la Facultad de Economía.

favor de las concepciones representadas por el neoestructuralismo. En ese mismo sentido, se registran los cambios en América Latina, en México -después del movimiento revolucionario indígena de Chiapas-, en Costa Rica con el reciente triunfo electoral de la socialdemocracia, en Chile y Venezuela, e incluso en Colombia con las reformulaciones al proyecto de apertura económica que ha propuesto el Presidente Samper. Hasta el Banco Mundial, promotor de los drásticos ajustes económicos de los años ochenta, ha incorporado en su discurso institucional la reconsideración de su política. A todos les es común la necesidad de acompañar la reestructuración del capital con medidas que compensen la deuda social de la década pasada y contengan las tensiones sociales en proceso de incubación, en algunos casos, y de profundización, en otros. La preocupación se ha trasladado entonces a la forma de hacer compatible el reordenamiento de procesos de acumulación capitalista con la estabilidad política del sistema en su conjunto.

Ello lleva a pensar, que si bien el debate al neoliberalismo puede tener explicaciones políticas en cuanto a los intentos de articular diversas formas de oposición, no se puede circunscribir a un asunto doctrinario o a una consideración de la «política» como algo distinto, separado, o por fuera de las tendencias de la acumulación. De ser así, se validaría la tesis sobre la presunta dicotomía entre Estado capitalista/régimen político y acumulación de capital; y se reconocería la posibilidad permanente de inducir «correctivos» con el sólo «cambio» de la política. De los llamados a la conformación de frentes contra el neoliberalismo, se transitaría a la formulación, por ejemplo, de frentes antineoestructuralistas, y así sucesivamente...

El asunto parece ser más problemático. En verdad se trata de un proceso iniciado en la década de los setenta tendiente a la superación de las contradicciones del régimen fordista de acumulación<sup>2</sup>. Dicho proceso implica, de un lado, el reacomodamiento de las estructuras del capital a los nuevos requerimientos propuestos por la reproducción en todos los ámbitos de la sociedad capitalista. Si inicialmente se manifes-

tó en tanto solución coyuntural a los problemas propios de la crisis económica mundial de 1974-1975 (estancamiento con desempleo, déficit fiscal crónico, inestabilidad en los tipos de cambio), muy rápidamente mostró que no se agotaba allí, que la crisis cíclica era una expresión más del proceso de revisión global del tejido social. Por ello, comprendió también reformulaciones del régimen político y de las formas de ejercicio de la democracia, del régimen sociocultural (educativo y de profesiones etc.), del sistema de valores (igualdad, justicia, libertad, etc.), y, en consecuencia, de la redefinición de la noción de individuo. En la medida que el proceso adquirió esas características, se trata de un proceso de reestructuración de la totalidad capitalista<sup>3</sup>.

Pensar un proceso de reestructuración de esas magnitudes, supone de otro lado, su condicionamiento a una redefinición del papel de la clase obrera, que en el régimen de acumulación anterior ocupaba un lugar central. Su reconocimiento institucional y su función como estabilizador de la demanda eran las claves de esa centralidad. Los espacios reguladores cedidos por el capital y el Estado capitalista a ese sujeto social requerían ser recuperados. La reestructuración implica políticamente un proceso de desestructuración de la clase obrera, «la reducción de la fuerza de trabajo a una suma de individuos», con el propósito de organizarla «desde el punto de vista de las determinaciones del capital»<sup>4</sup>.

En ese contexto, la propuesta (teórica e ideológica) del neoliberalismo, sin duda, ha suministrado herramientas importantes para la sustentación del doble proceso de reestructuración capitalista/desestructuración de la clase obrera. Aunque son más conocidas sus formulaciones económicas, la corriente neoliberal -desde su aparición- ha tenido un discurso global que se corresponde con una interpretación conservadora de la existencia del capitalismo como proyecto de sociedad<sup>5</sup>.

Parece inconveniente identificar reestructuración con neoliberalismo; ello equivaldría a identificar un proceso con su lectura o con las formas de incidir sobre él. Si se pretende establecer una correlación, debería

ser sobre la base de introducir la noción de «fase neoliberal» de la reestructuración, o de comprender el neoliberalismo como una avanzada política e ideológica, susceptible de agotarse, y, por tanto, de aceptar «revisiones» como las tesis sugeridas por el neoestructuralismo, sin que ello implique el abandono del proyecto de reestructuración.

## II.

Esta interpretación es válida para América Latina, en donde la fase neoliberal de la reestructuración capitalista se observa también desde la década de los setenta, y ha atravesado varias etapas:

*Primero*, durante la segunda mitad de la década de los sesenta se registraron las primeras tendencias en favor de la doctrina neoliberal ante los evidentes signos de crisis del proyecto de acumulación sustentado en la industrialización por substitución de importaciones, cuyo fundamento teórico había sido formulado por la Comisión Económica para América Latina - CEPAL en el marco de la recepción en la periferia de las tesis del keynesianismo. Con excepción de la variante desarrollista del Brasil, el neoliberalismo no logró consolidarse como alternativa de superación de los fenómenos de crisis a fines de los años sesenta. Ello obedeció principalmente a la existencia de condiciones políticas desfavorables. En ese momento, se observó, más bien, un relativo auge del movimiento democrático, que influido por los primeros logros de la revolución cubana, abogó por alternativas de desarrollo que superaran las relaciones de dependencia frente a las potencias capitalistas, especialmente los Estados Unidos, reivindicó una industrialización autónoma, sustentada en el fortalecimiento del sector estatal de la economía. De otra parte, se formularon proyectos reformistas, con los que se quiso contener el creciente malestar social en el subcontinente. Tales proyectos se fundaron en una mayor ingerencia del Estado en la orientación del proceso de desarrollo capitalista.

*Segundo*, las primeras experiencias neoliberales lograron imponerse con la irrupción de las dictaduras

militares en los países del Cono Sur, inicialmente con el golpe militar fascista del general Pinochet en Chile en 1973 y luego con las dictaduras en Uruguay, Argentina y Bolivia. En estos casos, y en otros donde, se mantuvo la fachada de la democracia burguesa, se asistió al fortalecimiento de elementos autoritarios del régimen político como en Colombia, el neoliberalismo se inscribió dentro de la estrategia de los Estados Unidos para recuperar posiciones perdidas en América Latina en la década precedente, respondiendo a los intereses del capital transnacional y de los grupos financieros nativos.

La estrategia neoliberal de los setenta se articuló con las nuevas exigencias del proceso de acumulación a nivel mundial, que proponía un acondicionamiento del sistema de división internacional capitalista del trabajo a las nuevas tendencias de la reproducción. Se trató de propiciar la transnacionalización de las economías y la desnacionalización de los Estados del capitalismo periférico, al generar formas de industrialización satelizada que respondieran a los circuitos productivos internacionales, para lo cual se requirió la introducción de contrarreformas económicas que facilitaron el flujo del capital productivo y especulativo, redujeron los costos de la fuerza de trabajo, permitieron la libre explotación de los recursos naturales, estimularon la expansión del capital financiero y restringieron los controles y la participación del Estado en la actividad económica.

El neoliberalismo de los setenta se fundamentó en las concepciones monetaristas de la Escuela de Chicago y de la pléyade de tecnócratas latinoamericanos que seguían la doctrina de Milton Friedman. Sus tesis se hicieron aparecer como desligadas del contexto político (dictatorial y autoritario) imperante, al enfatizarse su carácter «técnico» e instrumental. Se intentó, así, salvaguardar la tesis neoliberal de que el fundamento de la libertad política estaba en la libertad económica.

La crisis de la economía capitalista mundial (1980-1983) trajo profundas repercusiones para América Latina. De un lado, ella puso en evidencia la vulnerabilidad de economías periféricas que se exponen

indiscriminadamente a la competencia internacional al conducir a un estrangulamiento del sector externo y mostrar un balance de desindustrialización. Del otro, desencadenó la crisis de la deuda externa contratada por las dictaduras militares y los gobiernos autoritarios, la cual había cumplido una función transitoria de legitimación al estabilizarlos y permitirles mostrar relativos éxitos económicos, especialmente de crecimiento.

Dicha crisis se expresó igualmente en el crónico déficit fiscal, en la creciente inestabilidad monetaria y cambiaria y puso de manifiesto algunos puntos críticos del régimen de acumulación en proceso de imposición, con la ayuda de las concepciones del neoliberalismo monetarista. Tal régimen pretendía una regresiva redistribución del ingreso a nivel interno y la transferencia de recursos de acumulación hacia las potencias capitalistas a través del pago de los servicios de la deuda externa. Sus repercusiones sociales fueron igualmente dramáticas y se prolongaron durante toda la década de los años ochenta. Problemas sociales estructurales del capitalismo periférico como el desempleo, la inequitativa distribución del ingreso y la informalización se acentuaron aún más en este período.

La crisis económica y social condujo, al mismo tiempo, a un resquebrajamiento de las dictaduras militares y abrió un ciclo de aperturas políticas tendientes a restablecer la democracia burguesa en el subcontinente. Las condiciones para abandonar el neoliberalismo económico de tipo friedmaniano parecieron dadas. Aperturas democráticas en lo político, deben estar acompañadas de proyectos de democracia económica, se pensó.

Tercero, no obstante, la posibilidad real de superación de esa variante neoliberal se encontró limitada principalmente por las condiciones de endeudamiento «contratadas» con la banca transnacional multilateral y privada, y por la misma profundidad de la crisis económica y sus efectos coyunturales. La estabilidad de los mecanismos de reproducción del capital, especialmente en el campo de la economía monetaria, se encontraba comprometida. Ello llevó a que, indepen-

dientemente de los regímenes políticos, se adoptaran los «programas de ajuste» del Fondo Monetario Internacional. Con esos programas se dio continuidad a la orientación neoliberal de la reestructuración y de la política económica, sólo que con una «renovada» fachada tecnicista, la cual apareció desligada de las tesis de Milton Friedman.

Los programas del FMI indicaron la necesidad de un «ajuste» que permitiera generar expectativas estabilizadoras de la economía para encauzarla por la senda del crecimiento económico. Por esa razón, su propósito principal se concentró en una política monetaria y cambiaria, que mediante el control de la oferta monetaria y la reducción de la demanda interna y externa, el manejo del tipo de cambio y la tasa de interés, estabilizara los precios, redujera los galopantes índices de inflación, equilibrara la balanza de pagos y las finanzas del Estado. Esas medidas se acompañaron de una mayor liberalización de las economías latinoamericanas. Como era de esperarse, el ajuste inducido por el FMI agudizó la recesión económica, al profundizar su impacto social negativo a tal punto que la década de los ochenta se ha considerado como una «década perdida» para el desarrollo de América Latina.

Los efectos de los programas del FMI, acogidos con mayor o menor intensidad en los diferentes países del subcontinente, obligaron a que en el segundo lustro de los ochenta se intentaran algunos programas estabilizadores que matizaron la ortodoxia neoliberal monetarista del FMI. En Brasil, Argentina y Perú se ensayaron, por ejemplo, medidas «heterodoxas» que combinaron las políticas restrictivas del gasto con políticas de ingreso, con distintas variantes y disímiles resultados.

Cuarto, al finalizar la década de los ochenta, la variante neoliberal de la reestructuración había logrado importantes avances desde la perspectiva de los intereses de sus gestores y de los principales beneficiados, esto es, de los grupos financieros nativos y las transnacionales de la producción y del capital-dinero:

- A pesar de poseer contenidos en contravía de la democracia política, lograron legitimarse electoralmente. A diferencia del neoliberalismo de los setenta, impuesto por dictaduras militares, el neoliberalismo de la segunda mitad de los ochenta fue llevado a cabo por gobiernos elegidos en contiendas electorales. No obstante, el ascenso de coaliciones neoliberales no podría identificarse con un mandato popular en favor del neoliberalismo. Entre otras cosas porque en la mayoría de los procesos electorales no se debatieron los alcances de la política económica y menos su orientación neoliberal<sup>6</sup>.

- Se avanzó en la consolidación de un discurso antiestatista, de defensa del «libre mercado» y de la exposición indiscriminada de las economías nacionales a los rigores de la competencia en los mercados internacionales, lo cual fue elevado a dogma y a «razón de Estado», especialmente con el concurso de los medios masivos de comunicación controlados por los grupos financieros.

- Se contó con la aparición de una pragmática «intelectualidad neoliberal» que cumple dos funciones básicamente: Primero, demostrar desde el punto de vista teórico la necesidad y la viabilidad del neoliberalismo. Segundo, fundamentar ideológicamente que el neoliberalismo es la única y mejor opción en las actuales circunstancias de América Latina. Dicha «intelectualidad» aparece como la avanzada revolucionaria de fin de siglo, muestra tendencias entre los ideólogos de la «línea dura» y los ideólogos de la «línea blanda», y ha abierto un espectro doctrinario que pareciera ubicar el debate sobre las perspectivas del desarrollo económico y social en el, presuntamente, único y exclusivo terreno del futuro: el del neoliberalismo. Ella proviene tanto de viejos neoliberales como de adeptos recientes, que han sido cooptados por diversas instituciones del Estado y del sector privado.

- A través de un poder que en forma creciente se concentra en el ejecutivo, la existencia de Parlamentos débiles y un estilo excluyente, se logró «aislar» a los equipos económicos de los abatares de «la política» y de las presiones sociales directas, haciéndolos apare-

cer como equipos de expertos, neutrales, desligados de los intereses que se mueven dentro y fuera del Estado, sólo preocupados por impulsar el desarrollo económico y social. Eso sí, poseedores de un don especial: su fe y confianza en la economía de libre mercado<sup>7</sup>.

- Las formas de oposición democrática y de izquierda pudieron ser desarticuladas en forma pendular, es decir, oscilando entre el uso de la coacción y la fuerza, y la incorporación al nuevo «consenso neoliberal». Ello, unido a los errores de conducción de esas fuerzas opositoras, produjo una tendencia a la relativa desmovilización y atomización del movimiento obrero y popular, lo cual se acentuó con la profundización de la informalización del trabajo, que ha estimulado la búsqueda de soluciones individualizadas al impacto de la economía del neoliberalismo. El trasfondo de estos impactos es la desestructuración de la clase obrera, su pérdida de identidad como sujeto colectivo y social; y su evolución hacia una masa de individuos, cada vez más segmentada, diferenciada, e interiorizada, incluso, con las nociones éticas que propone el neoliberalismo.

Lo anterior se ha expresado en forma diferenciada en América Latina. Las eventuales particularidades en los alcances del proyecto neoliberal y la forma como se pudo introducir se pueden precisar, al considerar entre otros los siguientes factores: «Composición y naturaleza de la coalición política pro-neoliberal; poder relativo de grupos de oposición, ambos basados en condiciones de clase y partidarias; situación económica específica visualizada por los políticos y sus percepciones de opciones disponibles; estilos de toma de decisiones y actitudes adoptadas por los equipos económicos y sus poderes institucionales»<sup>8</sup>.

Si junto a los reseñados avances en la consolidación de la versión neoliberal de la reestructuración, se consideran los cambios operados en la economía mundial a finales de la década de los ochenta, no cabe duda que a principios de los noventa se encontraron completamente maduras las condiciones para transitar en forma definitiva de los ajustes coyunturales y estabilizadores, priorizados en los ochenta, hacia las

transformaciones estructurales globales requeridas por el régimen de acumulación en proceso de consolidación.

En efecto, la forma como se desencadenó la crisis del socialismo en Europa Oriental y la ex Unión Soviética no sólo puso en entredicho la posibilidad de opciones alternas a la economía capitalista, sino que pareció corroborar la tesis de que economías de planificación e intervencionistas de Estado, conducen inevitablemente a la restricción o a la destrucción de la democracia y a la disminución de la productividad del trabajo.

También allí se vendió en forma rápida la medicina neoliberal ampliamente conocida en América Latina. La reestructuración neoliberal alcanzó dimensiones universales, y se consolidó como principal opción para el tránsito de la economía mundial bipolar hacia una economía capitalista unipolar policéntrica.

### III.

Lo corrido de los años noventa, de un lado, ha puesto en mayor evidencia el carácter de totalidad de la reestructuración, la cual aparecía antes relativamente circunscrita a la esfera de lo económico<sup>1</sup>.

Pero al mismo tiempo ha expresado, del otro, límites y contradicciones de la reestructuración en su fase neoliberal. No se trata únicamente de los problemas

de regulación de la actividad económica o, incluso, de los negativos impactos sociales registrados en el centro y la periferia capitalistas. Se trata más bien de las condiciones culturales de la existencia humana.

El mundo de competencia, meritocracia e individualización de proyectos de vida que propone el neoliberalismo y su instrumentalización ideológica han sido útiles para la reestructuración del capital y para un nuevo ciclo de subordinación del trabajo a éste. Ello, como proyecto estratégico, no obstante, pareciera entrar en tensión con las crecientes necesidades y espacios de socialización que desarrolla el mismo capitalismo.

Asunto que tendrá que producir el tránsito hacia nuevas fases de la reestructuración, si de contrarrestar tal contradicción y si de generar nuevos fundamentos estabilizadores y legitimadores se trata. Por esa razón, no son casuales las propuestas que se han empezado a ventilar como opciones a la reestructuración en su versión neoliberal, inicialmente planteadas en el campo de lo económico (por ejemplo, por el neoestructuralismo). Pero con seguridad, llamadas a extenderse a la totalidad del sistema, aún bajo el supuesto de que las alternativas de superación de éste no poseen todavía un lugar histórico viable. De otra manera, las perspectivas de la reestructuración con contenidos capitalistas requieren la superación del «ciclo neoliberal». El juego de opciones continúa abierto.

### NOTAS BIBLIOGRAFICAS

<sup>1</sup> Al respecto ver: GONZALEZ POSSO, Camilo (Editor), El fin del Neoliberalismo: El neoestructuralismo y modelos alternativos para el desarrollo económico y social, Indepaz, 1993.

<sup>2</sup> Ver: PALACIO, German, Sueños de género durante la época de esplendor y decadencia del derecho laboral, en Pluralismo Jurídico, Universidad Nacional de Colombia, 1993.

<sup>3</sup> Ver: RESTREPO BOTERO, Dario. Neoliberalismo y reestructuración capitalista. Espacialidad, descentralización y apertura, en ESTRADA ALVAREZ, Jairo/ GUALDRON, Jesús (compiladores), Rompiendo la corriente. Un debate al neoliberalismo, CEIS, 1992.

<sup>4</sup> Ver: BILBAO, Andrés, Obreros y ciudadanos. La

deestructuración de la clase obrera, Ed. Trotta, Fundación 10, de Mayo, Madrid, 1993.

<sup>5</sup> Ver: ESTRADA ALVAREZ, Jairo, Dimensiones básicas del neoliberalismo económico, en Rompiendo la corriente... ob. cit.

<sup>6</sup> Ver: CONAGHAN, Catherine/MALLOY, James/ABUGATTAS, Luis, Los negocios y los «muchachos»: La política neoliberal en los Andes Centrales, Nuevas Fronteras Académicas, PNUD/ Universidad Andina Simón Bolívar, nos. 6/7, 1991/1992.

<sup>7</sup> Al respecto señalan Conaghan, Malloy y Abugattas: «Los «muchachos» (de los equipos económicos neoliberales - e. A.) visualizaban las decisiones económicas altamente técnicas en naturaleza. Como tales, creían que estas decisiones no debieran estar sujetas a negociaciones y politiquería...«Lo importante acerca del enfoque excluyente de los equipos neoliberales... fue la coincidencia de esta perspectiva con su desprecio generalizado por la sociedad civil y el Estado». Ibid., p.28.

<sup>8</sup> Ibid., p.15.

<sup>9</sup> El caso colombiano es ilustrativo: Junto a los cambios referidos para la segunda mitad de la década de los ochenta, se dieron pasos importantes en la institucionalización, en el sentido positi-

vo del derecho, de los procesos de reestructuración. Se diseñó el orden jurídico-económico de la llamada internacionalización de la economía (reformas laboral, financiera, tributaria, cambiaria y de comercio exterior etc. de la legislatura de 1990); se realizaron reformas al régimen político con el proceso constituyente de 1991, el cual significó un avance en la estrategia de legitimación del proyecto de acumulación de capital y creó las bases para la continuación, en extensión y profundidad, del proceso de reforma del Estado capitalista iniciado en los años ochenta. Además de la expedición de 64 decretos de reestructuración del Estado de diciembre de 1992, se debe considerar (principalmente) la aprobación de la ley de orden público y de la ley 100 de reforma a la seguridad social en la segunda legislatura de 1993, como de alcance estratégico para la consolidación de los propósitos reestructuradores. En el primer caso, por lo que dicha ley representa para la preservación del «orden» en proceso de construcción, complementaria a las funciones que en ese aspecto desempeñan los aparatos de justicia (especialmente la Fiscalía) y de seguridad del Estado. En el segundo, por la importante liberación de recursos de acumulación hacia el sector privado capitalista monopólico, que implicará la virtual privatización de la asistencia en salud y seguridad social y el surgimiento de los fondos privados de pensiones. En ese contexto, no son casuales las reformas al sistema educativo y de profesiones (educación primaria, secundaria y universitaria y capacitación estatal de la fuerza de trabajo).