

DEMOCRACIA Y MERCADO EN AMÉRICA LATINA: EL CONSENSO DE CHILE

DEMOCRACY AND THE MARKET IN LATIN AMERICA:
THE CHILEAN CONSENSUS

ÁNGEL SOTO¹
Universidad de los Andes
asotog@uandes.cl

RESUMEN: Teniendo como punto de partida que en cualquier análisis la crisis es una constante en América Latina, este artículo se pregunta cómo pueden convivir la democracia política y la libertad económica en dicha región, consideradas ambas como fundamentales para salir del subdesarrollo. Tras un análisis de la diversidad latinoamericana, la interrogante central es ¿ha llegado el “fin” de la historia a América Latina? acápite en el cual se analizan las reformas liberales de la región en los 90, concluyendo que la crisis actual de la región no obedece a un fracaso del modelo liberal sino que a su falta de profundización del mismo y transparencia. Se termina proponiendo que la región necesita de un “consenso de Chile”, menos ortodoxo que el de Washington, pero que tiene como fundamento una transformación mental del país, base de su éxito.

PALABRAS CLAVES: América Latina — Populismo — Democracia- Libertad Económica — Chile

ABSTRACT: The starting point of this article is the recognition that crisis is a constant when analyzing Latin America. This article asks how do political democracy and economic liberty interact in this region, considering that both are fundamental to development. After an analysis of Latin American diversity, the paper poses the question “Has the “end” of history has reached Latin America with the liberal reforms in the region in the 1990s?”, and concludes that the actual crisis is not due to a failure of the liberal model but rather to its limited application and lack of transparency. The paper ends with the suggestion that the region needs the “Chilean consensus”, less orthodox than the Washington Consensus, but whose foundation is the transformation of the country’s mentality, forming the base of its success.

KEYWORDS: Latin America — Populism — Democracy – Economic Liberty — Chile

1. Ángel Soto, Doctor en Historia IU Ortega y Gasset Univ. Complutense de Madrid. Profesor de la Facultad de Comunicación de la Universidad de los Andes (Santiago-Chile). Autor de *El Mercurio y la difusión del pensamiento político económico liberal* (2003).

Agradezco a Raúl Sanhueza, Carlos Malamud y Rogelio Nuñez sus orientaciones y comentarios

Un punto de partida en cualquier análisis sobre América Latina es una afirmación de consenso: Latinoamérica vive una crisis permanente. Cada generación ha debido enfrentar una o más situaciones críticas, permitiendo afirmar que en su historia coexisten largos períodos de dificultades con cortas etapas de estabilización, en un marco de frustración y subdesarrollo.

Las explicaciones a este fenómeno, van desde los cuestionamientos a la colonización hasta la teoría de la dependencia. En donde cabe preguntarse ¿Por qué la dictadura?, ¿Por qué no la democracia?

La preocupación no es reciente, Skidmore (1999) señala que en 1930 un americano observaba: “Se suceden los años y surgen la ansiedad y el descontento de un pueblo mal equipado que intenta establecer formas de gobierno verdaderamente republicanas”. Es como si la historia latinoamericana se constituyera en una crónica de periodos alternativos de libertad y despotismo.

Efectivamente, tras la Independencia, las diferencias culturales, raciales y de desarrollo económico que ya antes separaba a los virreinos y capitanías de España y Portugal en el hemisferio occidental se fueron acentuando y cambiando de sentido. Países antes centrales para los Imperios coloniales perdieron importancia relativa y los otrora marginales pasaron a ser los relevantes. La ruptura del orden monárquico precipitó a la mayoría de los Estados sucesores a la anarquía, de la cual sólo algunos lograron emerger en pocos años estableciendo un nuevo orden, basado las más de las veces en el predominio de caudillos providenciales que en la existencia de instituciones. La anarquía, las aventuras bélicas, la incapacidad de reconocer los cambios en el escenario mundial, la presencia del Imperio Británico, y aún la geografía, provocaron cambios en la relación de fuerzas de esos Estados: algunos perdieron y quedaron estancados; otros tuvieron sucesivas etapas de crecimiento, orden, disolución y retroceso, y unos pocos crecieron en cultura, territorio, población, siempre gracias a un orden creado por la fuerza de las armas y de las ideas, de los cuales Chile, Argentina y Brasil fueron ejemplo.

¿Qué falla en América Latina? Algunas de las respuestas las podemos agrupar en dos razones fundamentales:

Un primer cuerpo de “teorías conspirativas”, que cree que el mismo es responsabilidad histórica de “alguien” de fuera de la región (los colonizadores españoles, el imperialismo británico, la hegemonía estadounidense, la globalización). En tanto que un segundo grupo de “teorías flagelantes” pone el acento en causas endémicas: la existencia de los primeros habitantes, modelos degenerados de colonización, explicaciones mezcladas con epítetos racistas, simplificaciones psicológicas, trivialidades geográficas y distorsiones culturales, según las cuales América Latina no conseguiría lograr la democracia porque sus gentes de piel oscura no eran adecuadas para ella; o porque los apasionados temperamentos latinos no la soportaban, los climas tropicales la impedían, o las doctrinas de la Iglesia Católica la inhibían. Estas circunstancias explicarían el subdesarrollo de la región traducido en que las naciones latinoamericanas asumirían formas de organización social (oligárquicas), de dominio de la tierra (latifundio), de economía (monoproducción), de política (pretorianismo y debilidad de los partidos políticos) y de Estado (débil, parasitario, clientelista).

Sin embargo, éstos análisis adolecen de problemas. Su finalidad no es explicativa, sino auto exculpatoria; la responsabilidad del subdesarrollo latinoamericano

no es “propia”, sino “de otros”: “somos pobres porque ellos son ricos”. Se minimiza la existencia de un sistema internacional general que condiciona la región, y no consideran la interacción asimétrica recíproca entre los sistemas latinoamericano y global. No es que este orden global sea ignorado, sino que para “conspiradores” y “flagelantes” constituye el telón de fondo de la subordinación latinoamericana.

La configuración del sistema global ha sido una de las variables más dinámicas en la historia latinoamericana. Emergió a la independencia gracias a las tensiones generales que se derivaban de las invasiones napoleónicas; se organizó como países bajo el marco protector del Concierto Europeo; presencié la crisis y destrucción de este sistema y la implantación de uno nuevo, de alcance mundial; fue testigo de la caída de este modelo y de su reemplazo, luego de la II Guerra Mundial, por la estructura bipolar de la Guerra Fría; terminando, durante los '90, viendo el paso a lo que Samuel Huntington denomina el “uni-multilateralismo”.

¿Una o veinte Latinoamérica (s)?

América Latina es una unidad en la diversidad. Cualquier categorización de ella será general, constituyendo una región que se resiste al análisis fácil. No obstante, los autores debaten dos conceptos aparentemente enfrentados: la vieja idea de América Latina (que identifica a los países al sur del Río Grande), y la concepción geográfica de “América del Sur” (que describe a las naciones que se extiende al sur de Panamá).

Esta divergencia semántica trasunta una perspectiva geopolítica; los promotores del “sud americanismo”, principalmente brasileños, identifican sustantivamente el área en donde Brasil pretende ejercer su hegemonía, la cual sería menos permeable a influencias externas, como por ejemplo México unido por fuertes lazos económicos con los Estados Unidos.

Dado que la afirmación de este liderazgo subregional, y la consiguiente rivalidad mexicano-brasileña son procesos en desarrollo, no estamos en condiciones de determinar el resultado de la controversia. Mas, debemos considerar que desde una perspectiva sudamericana, la pertenencia de México al Grupo de Río debería ser suficiente para afirmar su limitada solidaridad regional. Sin embargo, en la última Cumbre del MERCOSUR, México solicitó el *status* de país asociado (que ya gozan Chile y Bolivia). Más aún, advertimos que las políticas exteriores nacionales recurren liberalmente a ambos conceptos, según los desafíos concretos. Al enfrentar la pretensión brasileña de un puesto como miembro permanente del Consejo de Seguridad, Argentina no tiene inconveniente en fundar su reticencia en la ausencia de un endoso mexicano².

2. Rosendo Fraga ensaya una perspectiva de complementariedad, cuando indica: “La dimensión sudamericana tiene una entidad ante todo geográfica y una realidad económica y comercial, a lo que se agrega una menor influencia global de los Estados Unidos, que la registrada al norte del Canal de Panamá. A su vez, la dimensión latinoamericana tiene una entidad histórica y cultural, y hoy una proyección política. En este contexto, si analizamos los temas de integración económica, ya sea en materia comercial o de infraestructura, la dimensión sudamericana es muy concreta. Pero si enfocamos una agenda de problemas políticos de la región donde incluimos temas como la futura democratización del régimen cubano, la contención de la violencia en Colombia y la preservación de la democracia en Venezuela, es claro que la dimensión latinoamericana es predominante”. ROSENDO FRAGA, *América del Sur y América Latina*, en www.nuevamayoría.com

Lo que sí puede ser adelantado es la existencia, al interior de América Latina de varias subregiones: América del Norte (Canadá, Estados Unidos, México, Panamá, América Central, el caribe insular) está centrada en torno a Estados Unidos en términos de mercado, inversión, migración, etc: América del Sur (de Venezuela hasta la Argentina) es una unidad geopolítica distinta con menos preponderancia excluyente de Washington. Después del 11 de septiembre del 2001, la amplia Cuenca del Caribe, que cubre el caribe insular, Panamá, Centroamérica y México, se ha convertido definitivamente en parte del perímetro de defensa estadounidense y, por lo tanto, la extensión evidente del *homeland security* de Estados Unidos. Los niveles de autonomía de esa subregión se podrán ver seriamente reducidos en el futuro.

Dentro de Sudamérica hay dos realidades: El mundo andino y el Cono Sur. La primera está viviendo hondas turbulencias domésticas y sintiendo el desplazamiento de la “zona de influencia” de Estados Unidos. Mientras que la segunda, no estará ajena a situaciones de inestabilidad interna e intervención externa si no asume y resuelve los enormes desafíos que la atraviesan” (Tokatlian, 2004: 114-115).

¿Ha llegado el “fin” de la historia a América Latina?

El inicio de la década de los ‘90 presenció la afirmación de los conceptos de democracia y mercado en América Latina. La transición democrática en Chile y el fin del gobierno del Presidente Strossner en Paraguay permitieron prever que, por primera vez en muchos años, la legalidad democrática reemplazaba los gobiernos dictatoriales de la región, con excepción de Cuba.

En 1996 *The Economist* (November 30, 23-26) celebró el nuevo estado político y social del continente americano: la primacía de las políticas económicas responsables y la vigencia de gobiernos civiles democráticos había reemplazado al antiguo populismo económico y los gobiernos autoritarios. De esta manera, en los ‘90 se abandonó las propuestas cepalianas y se inició un período que fue calificado como de “los milagros emergentes”. Años en que las transiciones a la democracia dejaron atrás las dictaduras, el populismo y la demagogia, resucitando una sociedad democrática que permitió a los militares retornar a sus cuarteles, al tiempo que los débiles parlamentos y tribunales se fueron fortaleciendo. Los desordenes callejeros que buscaban subvertir el orden constitucional quedaron como cosa del pasado y se miró el futuro con optimismo, gracias a la adopción de políticas que pusieron su énfasis en el individuo y la iniciativa privada. En los ‘90, Latinoamérica emprendió el camino de la libertad, de las fronteras abiertas a los intercambios de personas y capitales que guiaban la recuperación macroeconómica, con presupuestos equilibrados, estabilidad monetaria, aranceles más bajos y la privatización de las empresas públicas.

Esta evolución obedecía a ciertos caracteres. En primer lugar, se trataba de cambios fácticos más que ideológicos. En general, los regímenes *de facto* de los años ‘70 no se presentaron como opuestos filosóficamente al modelo democrá-

no es “propia”, sino “de otros”: “somos pobres porque ellos son ricos”. Se minimiza la existencia de un sistema internacional general que condiciona la región, y no consideran la interacción asimétrica recíproca entre los sistemas latinoamericano y global. No es que este orden global sea ignorado, sino que para “conspiradores” y “flagelantes” constituye el telón de fondo de la subordinación latinoamericana.

La configuración del sistema global ha sido una de las variables más dinámicas en la historia latinoamericana. Emergió a la independencia gracias a las tensiones generales que se derivaban de las invasiones napoleónicas; se organizó como países bajo el marco protector del Concierto Europeo; presencié la crisis y destrucción de este sistema y la implantación de uno nuevo, de alcance mundial; fue testigo de la caída de este modelo y de su reemplazo, luego de la II Guerra Mundial, por la estructura bipolar de la Guerra Fría; terminando, durante los '90, viendo el paso a lo que Samuel Huntington denomina el “uni-multilateralismo”.

¿Una o veinte Latinoamérica (s)?

América Latina es una unidad en la diversidad. Cualquier categorización de ella será general, constituyendo una región que se resiste al análisis fácil. No obstante, los autores debaten dos conceptos aparentemente enfrentados: la vieja idea de América Latina (que identifica a los países al sur del Río Grande), y la concepción geográfica de “América del Sur” (que describe a las naciones que se extiende al sur de Panamá).

Esta divergencia semántica trasunta una perspectiva geopolítica; los promotores del “sud americanismo”, principalmente brasileños, identifican sustantivamente el área en donde Brasil pretende ejercer su hegemonía, la cual sería menos permeable a influencias externas, como por ejemplo México unido por fuertes lazos económicos con los Estados Unidos.

Dado que la afirmación de este liderazgo subregional, y la consiguiente rivalidad mexicano-brasileña son procesos en desarrollo, no estamos en condiciones de determinar el resultado de la controversia. Mas, debemos considerar que desde una perspectiva sudamericana, la pertenencia de México al Grupo de Río debería ser suficiente para afirmar su limitada solidaridad regional. Sin embargo, en la última Cumbre del MERCOSUR, México solicitó el *status* de país asociado (que ya gozan Chile y Bolivia). Más aún, advertimos que las políticas exteriores nacionales recurren liberalmente a ambos conceptos, según los desafíos concretos. Al enfrentar la pretensión brasileña de un puesto como miembro permanente del Consejo de Seguridad, Argentina no tiene inconveniente en fundar su reticencia en la ausencia de un endoso mexicano².

2. Rosendo Fraga ensaya una perspectiva de complementariedad, cuando indica: “La dimensión sudamericana tiene una entidad ante todo geográfica y una realidad económica y comercial, a lo que se agrega una menor influencia global de los Estados Unidos, que la registrada al norte del Canal de Panamá. A su vez, la dimensión latinoamericana tiene una entidad histórica y cultural, y hoy una proyección política. En este contexto, si analizamos los temas de integración económica, ya sea en materia comercial o de infraestructura, la dimensión sudamericana es muy concreta. Pero si enfocamos una agenda de problemas políticos de la región donde incluimos temas como la futura democratización del régimen cubano, la contención de la violencia en Colombia y la preservación de la democracia en Venezuela, es claro que la dimensión latinoamericana es predominante”. ROSENDO FRAGA, *América del Sur y América Latina*, en www.nuevamayoría.com

Lo que sí puede ser adelantado es la existencia, al interior de América Latina de varias subregiones: América del Norte (Canadá, Estados Unidos, México, Panamá, América Central, el caribe insular) está centrada en torno a Estados Unidos en términos de mercado, inversión, migración, etc: América del Sur (de Venezuela hasta la Argentina) es una unidad geopolítica distinta con menos preponderancia excluyente de Washington. Después del 11 de septiembre del 2001, la amplia Cuenca del Caribe, que cubre el caribe insular, Panamá, Centroamérica y México, se ha convertido definitivamente en parte del perímetro de defensa estadounidense y, por lo tanto, la extensión evidente del *homeland security* de Estados Unidos. Los niveles de autonomía de esa subregión se podrán ver seriamente reducidos en el futuro.

Dentro de Sudamérica hay dos realidades: El mundo andino y el Cono Sur. La primera está viviendo hondas turbulencias domésticas y sintiendo el desplazamiento de la “zona de influencia” de Estados Unidos. Mientras que la segunda, no estará ajena a situaciones de inestabilidad interna e intervención externa si no asume y resuelve los enormes desafíos que la atraviesan” (Tokatlian, 2004: 114-115).

¿Ha llegado el “fin” de la historia a América Latina?

El inicio de la década de los ‘90 presenció la afirmación de los conceptos de democracia y mercado en América Latina. La transición democrática en Chile y el fin del gobierno del Presidente Strossner en Paraguay permitieron prever que, por primera vez en muchos años, la legalidad democrática reemplazaba los gobiernos dictatoriales de la región, con excepción de Cuba.

En 1996 *The Economist* (November 30, 23-26) celebró el nuevo estado político y social del continente americano: la primacía de las políticas económicas responsables y la vigencia de gobiernos civiles democráticos había reemplazado al antiguo populismo económico y los gobiernos autoritarios. De esta manera, en los ‘90 se abandonó las propuestas cepalianas y se inició un período que fue calificado como de “los milagros emergentes”. Años en que las transiciones a la democracia dejaron atrás las dictaduras, el populismo y la demagogia, resucitando una sociedad democrática que permitió a los militares retornar a sus cuarteles, al tiempo que los débiles parlamentos y tribunales se fueron fortaleciendo. Los desordenes callejeros que buscaban subvertir el orden constitucional quedaron como cosa del pasado y se miró el futuro con optimismo, gracias a la adopción de políticas que pusieron su énfasis en el individuo y la iniciativa privada. En los ‘90, Latinoamérica emprendió el camino de la libertad, de las fronteras abiertas a los intercambios de personas y capitales que guiaban la recuperación macroeconómica, con presupuestos equilibrados, estabilidad monetaria, aranceles más bajos y la privatización de las empresas públicas.

Esta evolución obedecía a ciertos caracteres. En primer lugar, se trataba de cambios fácticos más que ideológicos. En general, los regímenes *de facto* de los años ‘70 no se presentaron como opuestos filosóficamente al modelo democrá-

tico; más bien, se trataba de que factores patológicos (el pretorianismo, el caudillismo y las rebeliones sociales) impedían la vigencia real de esta aspiración.

En segundo lugar, el cambio se presentaba como consecuencia de transformaciones globales. La “tercera ola” de democratización mundial se manifestaba en América Latina gracias al agotamiento de los modelos militares y al apoyo que los sectores democráticos encontraban en los centros de poder mundial³.

La transformación aparecía como consecuencia de la adopción, por parte de los Estados Unidos, de las ideas de democracia y respeto a los derechos humanos como armas ideológicas en su enfrentamiento con la Unión Soviética. Ello, reafirmaba el carácter dependiente del sistema latinoamericano, no sólo respecto de los vínculos de poder, sino también en materia de ideas.

Sin embargo, y esto era una novedad, la “democratización” no se presentaba como un fenómeno únicamente político, sino que iba de la mano con la “liberalización” económica, proceso iniciado en Chile, a mediados de los años ‘70.

Desde una perspectiva ideológica, América Latina había creado modelos económicos, principalmente el ISI (Industrialización Sustitutiva de Importaciones), ideada en el ámbito de CEPAL y que se había extendido a todos los países de la región. La visión de un capitalismo dirigista de Estado, donde el sector privado tenía una participación menor y condicionada por la acción colectiva (vía subvenciones), disfrutando a cambio de un mercado relativamente cautivo, atrajo a las elites latinoamericanas desde mediados de los años ‘40, hasta las transformaciones emprendidas por el régimen militar chileno. Otra variante ideológica estuvo dada por las adaptaciones criollas de las propuestas socialistas, provenientes principalmente de Europa Central y Oriental de los años ‘60.

Este bagaje ideológico pareció también superado a principios de los ‘90. Momento a partir del cual la libertad económica aumentó en la región; trayendo como consecuencia la apertura de las economías al comercio y a la inversión, mientras que las altas tasas de inflación y los monopolios estatales comenzaron a desaparecer. En 1980, la calificación promedio de libertad económica en América Latina correspondía a 5,0; en 1990, había subido a 5,4 y en 1999, a 6,5.

3. “El avance de las instituciones democráticas en América Latina en los años ochenta y en Europa del Este en los años noventa forma parte de la denominada ‘tercera ola’ de democratización” (Tokatlian, 2004: 36).

Cuadro N°1
Índice de libertad económica en América Latina (1995-2001)

Posición a nivel mundial	País	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995
29	Argentina	2.25	2.10	2.10	2.30	2.60	2.55	2.75
23	Bahamas	2.15	2.20	2.20	2.05	2.05	2.10	2.25
35	Barbados	2.40	2.50	2.60	2.50	2.70	2.90	
48	Belice	2.70	2.80	2.85	2.95	2.75	2.75	2.70
35	Bolivia	2.40	2.65	2.75	2.60	2.70	2.70	3.10
93	Brasil	3.25	3.50	3.30	3.45	3.45	3.55	3.30
13	Chile	2.00	2.00	2.10	2.15	2.20	2.55	2.60
68	Colombia	2.95	2.90	2.90	3.00	3.05	3.05	2.90
46	Costa Rica	2.65	2.85	2.95	2.95	2.95	2.95	2.90
152	Cuba	4.75	4.75	4.85	4.85	4.85	4.85	4.85
106	Ecuador	3.45	3.10	3.00	2.90	3.00	3.10	3.20
12	El Salvador	1.95	2.00	2.15	2.40	2.40	2.45	2.65
48	Guatemala	2.70	2.70	2.65	2.70	2.70	2.85	3.05
90	Guyana	3.35	3.20	3.20	3.40	3.30	3.30	3.60
137	Haití	3.90	4.00	4.00	4.10	4.10	4.40	4.40
97	Honduras	3.35	3.35	3.45	3.25	3.35	3.30	3.25
56	Jamaica	2.80	2.50	2.70	2.70	2.70	2.80	2.90
106	Nicaragua	3.45	3.60	3.60	3.50	3.70	3.60	4.00
42	Panamá	2.55	2.40	2.40	2.40	2.50	2.50	2.40
90	Paraguay	3.20	2.80	2.80	2.80	2.65	2.65	2.65
39	Perú	2.50	2.45	2.55	2.85	2.90	2.90	3.30
59	República Dominicana	2.85	2.90	3.10	3.20	3.10	3.20	3.40
133	Suriname	3.85	3.90	3.90	3.90	3.90	4.00	
39	Trinidad y Tobago	2.50	2.35	2.50	2.60	2.60	2.60	
34	Uruguay	2.35	2.55	2.65	2.65	2.65	2.85	2.90
114	Venezuela	3.55	3.30	3.30	3.40	3.40	3.50	3.00

Puntaje:

De 1.00 a 1.95 Libre

De 2.00 a 2.95 Mayormente libre

De 3.00 a 3.95 Mayormente controlada

De 4.00 a 5.00 Reprimida

Sin clasificación

Fuente: Gerald P. O'Driscoll (et. al). *Índice de Libertad Económica 2001: 14-15.*

Internacionalmente, esta perspectiva se reflejó en el Consenso de Washington (Williamson, 2002). Partiendo del principio de que existe una fuerte rela-

ción entre libertad política, económica y prosperidad, los países occidentales convergieron en una visión que afirmaba la vigencia del orden democrático y del libre mercado.

Cuadro N°2

El nuevo Consenso de Washington

El Consenso de Washington	El Consenso de Washington ampliado La lista original, más
Disciplina fiscal	Reforma legal y política
Reorientación del gasto público	Entes reguladores
Reforma impositiva	Políticas anti-corrupción
Liberalización financiera	Flexibilidad en el mercado laboral
Tipos de cambio unificados y competitivos	Acuerdos en el marco de la OMC
Liberalización comercial	Standards y regulaciones financieras
Apertura a la inversión extranjera directa	Apertura "prudente" de la cuenta capital
Privatización	Regímenes de tipo de cambio no intermedios
Des-regulación	Redes de seguridad social
Derechos de propiedad delimitados	Reducción de la pobreza

Fuente: Isern, 2004: 2.

Sin embargo, las recientes dificultades económicas y sociales que han debido enfrentar algunos países latinoamericanos han replanteado esta cuestión.

La manera a menudo imperfecta en que se realizaron las reformas, el descuido en crear instituciones sólidas y la corrupción, determinaron que los cambios no tuvieran todos los efectos esperados y que la frustración de muchas de las expectativas despertadas en la población dieran lugar a una nueva era de populismos, aunque esta vez menos ideológicos que los de las décadas de los '60 y '70.

Cuadro N°3

Promedio de corrupción en las regiones del mundo

Índice de 0 a 10, donde 10 es el área con menor percepción de corrupción

África	2,9
Europa del Este y Asia	3,2
América Latina	3,5
Asia Pacífico	4,1
Medio Oriente	4,2
Norte América	6,5
Comunidad Europea	7,5

Fuente: Transparencia Internacional, Octubre 2004.