



Revista IUS

ISSN: 1870-2147

Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, Departamento de Investigaciones

Moreno Velador, Octavio Humberto; Figueroa Ibarra, Carlos Alberto  
El Estado burocrático autoritario y las transiciones a la democracia:  
las raíces de los regímenes neoliberales en América Latina  
Revista IUS, vol. 12, núm. 42, 2018, Enero-Junio, pp. 85-107  
Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, Departamento de Investigaciones

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=293257825005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UAEH  
redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso  
abierto

# El Estado burocrático autoritario y las transiciones a la democracia: las raíces de los regímenes neoliberales en América Latina\*

*The Authoritarian Bureaucratic State and the transitions to democracy: The roots of Neoliberal Regimes in Latin America*

Octavio Humberto Moreno Velador\*\*

Carlos Alberto Figueroa Ibarra\*\*\*

## RESUMEN

En este artículo se plantea que las raíces de los regímenes que abrazaron el neoliberalismo en América Latina se pueden rastrear en lo que Guillermo O'Donnell llamó el Estado burocrático autoritario (EBA) y en las llamadas transiciones a la democracia. Argumentamos que el surgimiento histórico del proyecto neoliberal se puede encontrar en el entramado de intereses político económicos descritos por O'Donnell en el EBA y en las transiciones a la democracia que permitieron el encumbramiento de élites políticas y económicas favorables a las reformas neoliberales. Se plantea también que los pactos intraelitarios que respaldaron las transiciones a la democracia resultaron insuficientes para lograr una democratización profunda.

## PALABRAS CLAVE

Neoliberalismo, democracia, Estado burocrático autoritario.

## ABSTRACT

In this article, it is argued that the roots of the regimes that embraced neoliberalism in Latin America can be traced back to what Guillermo O'Donnell called the Authoritarian Bureaucratic State (ABS) and the so-called Transitions to Democracy. We argue that the historical emergence of the neoliberal project can be found in the framework of political economic interests described by O'Donnell in the ABS and in the transitions to democracy that allowed the rise of political and economic elites favorable to neoliberal reforms. It is also argued that the intra-elite pacts that supported the transitions to democracy were insufficient to achieve a deep democratization.

## KEYWORDS

Neoliberalism, Democracy, Authoritarian Bureaucratic State.

---

\*Artículo recibido el 7 de septiembre de 2017 y aceptado para su publicación el 14 de diciembre de 2017

\*\* Profesor investigador, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México (octaviohmoreno@gmail.com) ORCID: 0000-0001-9031-5759

\*\*\* Profesor investigador, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México (carlosfigueroaibarra@gmail.com) ORCID:

## SUMARIO

1. Introducción
2. Crisis desarrollista, dictadura y neoliberalismo
3. La implantación del Estado burocrático autoritario
4. Las transiciones a la democracia y la implantación del modelo neoliberal
5. Palabras finales sobre una transición incompleta

## 1. INTRODUCCIÓN

En el análisis y la interpretación de las transformaciones que sufrieron los Estados latinoamericanos durante los años ochenta sobresale el surgimiento del neoliberalismo como un modelo hegemónico que se impuso en toda la zona. Hasta el día de hoy se sigue discutiendo sobre sus alcances y efectos. Un aspecto al que se ha prestado poca atención es que históricamente existe una relación cercana entre las transiciones a la democracia y las reformas neoliberales, ya que fueron dos fenómenos que llegaron aparejados a la región. Desde esta perspectiva, proponemos que el pensamiento de Guillermo O'Donnell, a través de su trabajo sobre el Estado burocrático autoritario (EBA) y las llamadas transiciones a la democracia, arroja algunas pistas para comprender cómo se interrelacionan Estados burocráticos autoritarios, transiciones democráticas y neoliberalismo en la región.

Para lograr una perspectiva amplia, comenzamos abordando la caída de los modelos desarrollistas en los años setenta y ochenta, seguido por la instauración de las dictaduras militares y los primeros atisbos de neoliberalismo. En una segunda parte, revisamos las particularidades que presentaba el EBA en la conceptualización de O'Donnell, con énfasis en la relación y similitud que ya desde entonces podía avizorarse con las características que posteriormente presentaría el neoliberalismo.

En una tercera parte, analizamos en particular la forma como diversos grupos de poder aprovecharon las transiciones democráticas (muchos de ellos cercanos a los Estados burocráticos y las dictaduras militares) para colocarse en el poder y comenzar los procesos de reformas neoliberales en la región. De esta forma, ambos fenómenos terminaron por tener una relación estrecha, al menos históricamente.

## 2. CRISIS DESARROLLISTA, DICTADURA Y NEOLIBERALISMO

Uno de los acuerdos tácitos asumidos tras la Segunda Guerra Mundial en los países centrales de occidente fue la restricción del poder económico de las clases altas, aunado a políticas que buscaban dar participación a los grupos populares en la riqueza económica. Este pacto tuvo entre sus antecedentes el triunfo de la Revolución rusa, en 1917, y la ulterior expansión del llamado campo socialista, la crisis de 1929 y la emergencia de la organización sindical obrera. Lo anterior permitió la existencia del llamado capitalismo *embridado*.<sup>1</sup> El acuerdo perduró mientras el crecimiento económico se mantuvo constante y las circunstancias políticas que lo habían hecho nacer fueron vigentes. Sin embargo, en la década de los setenta, el crecimiento se vino abajo. Los tipos de interés real fueron negativos y los dividendos disminuyeron notablemente. Esto provocó que “las clases altas de todo el mundo se sintieran amenazadas”.<sup>2</sup> El derrumbe de la Unión Soviética y la crisis interna del modelo keynesiano y fordista provocaron también el eclipse de la llamada época dorada del capitalismo.

El capitalismo *embridado* comenzó a desmoronarse en los países de capitalismo central y afectó de inmediato a las economías dependientes. El crecimiento del desempleo y la inflación se dispararon por doquier, provocando una crisis en la acumulación de capital que se prolongó durante la mayor parte de los años setenta. Siguiendo esta tendencia, en la región latinoamericana se presentaron signos que advertían del pronunciado declive que el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (isi) y el de desarrollo hacia adentro iba a presentar durante los próximos años.

Este modelo, ensayado en países como México, Brasil y Argentina, presentó limitaciones que resultaron tanto endémicas como producto del contexto económico internacional. Por el lado de los aspectos endémicos, la industrialización fue un proyecto inconcluso aún en los Estados en donde se logró un mayor desarrollo, debido principalmente a la dependencia de los bienes de producción que se engendraban en los países capitalistas centrales (Europa Central, los Estados Unidos de América y posteriormente Japón).

Esta dependencia tecnológica se vio agravada por la desigualdad en los términos del intercambio, ya que los precios de las principales exportaciones sufrieron un descenso sostenido en el mercado mundial, lo cual provocó una pérdida de poder adquisitivo de las naciones latinoamericanas. Por la misma cantidad de

<sup>1</sup> HARVEY, DAVID, *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, Akal, 2007.

<sup>2</sup> HARVEY, DAVID, *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, Akal, 2007, p. 22.

exportaciones, los países latinoamericanos podían comprar cada vez menos bienes de consumo o de producción. Estos aspectos provocaron que el crecimiento económico se estancara y el aumento en volúmenes de exportaciones tradicionales no fuera una opción, ya que sólo haría caer más los ya bajos precios.<sup>3</sup>

Otro problema fue que la demanda interna de bienes manufacturados resultaba limitada, tanto por los precios como por las condiciones de crédito prevalecientes. En buena medida, esta situación era producto de que en el desarrollo industrial latinoamericano se decidió emplear la llamada “tecnología con uso de capital intensivo [que] en comparación con los modelos de crecimiento del siglo XIX, ocasionaba más inversiones en maquinaria y menos en trabajo manual.”<sup>4</sup> Aunado a lo anterior, se encontraba la situación de la balanza de pagos que terminó por afectar al sector exportador, indispensable para la obtención de divisas empleadas para la adquisición de bienes de producción en el exterior.<sup>5</sup>

En ese contexto de crisis se dieron pasos para el surgimiento de las dictaduras militares de los años sesenta y setenta, además del tipo de régimen que Guillermo O'Donnell denominó *Estado burocrático autoritario* (EBA). El surgimiento de la dictadura militar brasileña (1964) se dio en un contexto latinoamericano dominado por el modelo desarrollista postulado por la CEPAL desde los años cuarenta. Lo mismo puede decirse de las dictaduras centroamericanas, de las dictaduras colombiana y venezolana, así como de la Argentina en 1966. Algo diferente hay que decir de la dictadura chilena (1973), que se convirtió en el gobierno pionero a nivel mundial en la implantación del neoliberalismo. En el caso de la dictadura militar argentina inaugurada en 1976, su papel fue el de iniciar un proceso represivo que destruyera el tejido social que podría haber representado una resistencia a la posterior implantación neoliberal.

Resulta claro que, bien se tratara de una agonizante dictadura militar o de una naciente democracia liberal y representativa, la situación de estancamiento económico, ya perceptible en el primer lustro de los años setenta del siglo XX, generó entre las élites locales y los altos mandos militares de estos países la idea de que era necesario implantar un cambio en el modelo de acumulación tal como se observaba ya a nivel mundial. La estabilización política, fuera mediante una apertura democrática o mediante una oleada represiva, era el correlato político

<sup>3</sup> CARDOSO, ELIANA y HELWEGE, ANN, “El populismo, el despilfarro y la redistribución”, en Rudiger Dornbusch y Sebastián Edwards (comps.), *Macroeconomía del populismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

<sup>4</sup> SKIDMORE, THOMAS y SMITH, PETER, *Historia contemporánea de América Latina*, Barcelona, Crítica, 1996, p. 68.

<sup>5</sup> BULMER-THOMAS, VÍCTOR, *La historia económica de América Latina desde la Independencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 376.

para estimular la inversión de capitales privados, limitaba la injerencia del Estado en el control de las economías nacionales y el poder que los pactos nacionalistas forjaron con la participación de grupos populares. A fines de los setenta o principios de los ochenta, los gobiernos dominados por militares asumieron como tarea fundamental tomar el control de aspectos vitales como los salarios, las condiciones laborales y los marcos legales de organización obrera.

### 3. LA IMPLANTACIÓN DEL ESTADO BUROCRÁTICO AUTORITARIO

Como una expresión particular en la historia de las diferentes formas de Estado que se han presentado en América Latina, podemos considerar a aquella que se presentó desde fines de los cincuenta y hasta la primera mitad de los años ochenta, principalmente en los países del cono sur latinoamericano, el llamado Estado burocrático autoritario.<sup>6</sup>

Para comprender la importancia de este tipo de regímenes hay que hacer una revisión amplia de cuál era la situación política en la zona alrededor de 1976. Tomamos aquí una perspectiva ofrecida por Agustín Cueva:

La dictadura militar del país más grande y populoso del subcontinente, Brasil, aparentaba estar plenamente consolidada y dotada de una gran capacidad de control en todos los órdenes, al cabo de una docena de años de ejercicio de poder. Por su parte en Bolivia, país secularmente turbulento, la dictadura del general Hugo Bánzer tenía visos de haber impuesto, “por fin”, un estable orden contrainsurgente. Uruguay y Chile sufrían a su vez, los más rigurosos efectos de los regímenes fascizantes instaurados desde 1973, mientras en la Argentina, el gobierno de la señora Estela Martínez de Perón se desmoronaba sin pena ni gloria, dando paso a la férrea dictadura del general Videla. Sojuzgado por la tiranía de Stroessner desde 1954, Paraguay no hacía más que corroborar el dramático cuadro del Cono Sur de América Latina [...] Agotado en lo político, agobiado por una crisis económica e incluso con su líder histórico físicamente extenuado, el proceso nacionalista y reformista del Perú clausuraba su fase progresista en 1975, con la sustitución de Juan Velasco Alvarado por el general Morales Bermúdez. Casi de manera simultánea, en Ecuador expiraba, víctima de sus propias incongruencias, otra experiencia militar nacionalista, dirigida por

<sup>6</sup> O'DONNELL, GUILLERMO, *El Estado burocrático autoritario*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2009.

el general Rodríguez Lara, quien en 1975 consiguió sofocar un levantamiento militar conservador, pero de todas formas tuvo que resignar el poder en enero del año siguiente. Lo sustituyó el almirante Alfredo Poveda, marcándose un giro neto a la derecha.<sup>7</sup>

Según el análisis de O'Donnell, las dictaduras militares fueron posibles gracias a la coalición entre gobiernos militares autoritarios de derecha y las históricamente preeminentes élites terratenientes y oligárquicas. Dicha coalición excluyó de la política a las mayorías populares y a las fuerzas de izquierda. Este tipo de régimen político apoyado en las oligarquías locales en coalición con capitales transnacionales se enfocó principalmente en actividades primario-exportadoras, y subordinó la política estatal a sus intereses.<sup>8</sup>

Previo al surgimiento de los Estados burocráticos autoritarios, los proyectos nacionalistas y de desarrollo hacia adentro, en mayor o menor medida, lograron una inclusión tanto material como simbólica de los sectores populares marginados históricamente por las oligarquías. Particularmente en el caso de los regímenes populistas, hubo grupos sociales que cobraron por primera vez en la historia de la zona una presencia legítima como actor político, ya fuera de manera subordinada al poder gubernamental o de manera más independiente.

En los pactos políticos previos al surgimiento de las dictaduras militares, los grupos populares resignificaron su papel mediante su participación política, una situación que fue posible debido a las alianzas de los diferentes grupos y clases sociales bajo la égida de los proyectos nacionalistas. Sin embargo, estas alianzas multiclasa tenían como enemigos inmediatos a los grupos más reaccionarios, tanto política como económicamente: las históricas oligarquías y los sectores de capital transnacional, ligados ambos a la explotación y exportación de productos primarios. Así, se tejió un conflicto entre grupos antagónicos, entre los que el avance o impulso de los proyectos político-económicos de uno implicaba el retroceso en las ambiciones y logros de los objetivos del otro. En este sentido, el Estado burocrático autoritario se puede entender como un producto directo de la tensión entre proyectos políticos y económicos encontrados.

Uno de los efectos principales del impulso a la industrialización fue la creación de las condiciones propicias para que surgieran atisbos de conciencia política en los grupos populares. Los propios Estados populistas alentaban el crecimiento y la manifestación de estos grupos, siempre y cuando se

<sup>7</sup> CUEVA, AGUSTÍN, *Ensayos sobre una polémica inconclusa. La transición a la democracia en América Latina*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1994, p. 11.

<sup>8</sup> O'DONNELL, GUILLERMO, *El Estado burocrático autoritario*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2009, p. 57.

mantuvieran dentro de los límites del propio régimen. Las formas políticas corporativas de organización funcionaron como vías que permitían la expresión y exigencia de beneficios por parte de estos grupos ante el Estado, pero también garantizaba su subordinación al control político centralizado.

A diferencia de las condiciones que privaron durante los Estados oligárquicos, en los Estados desarrollistas y populistas hubo porciones importantes de los grupos populares que, en alianza con clases medias y sectores de la burguesía nacionalista, propugnaron por proyectos políticos y sociales de transformación. Estas alianzas entre grupos de diversa índole incluyeron desde la organización de frentes partidistas comunes, hasta la organización de fuerzas guerrilleras insurgentes tanto urbanas como rurales (en este último caso contando, en algunos casos, con fuerte apego popular y un ideario político-social cercano a las ideas socialistas).

A este respecto, el movimiento liderado por Fidel Castro, que logró implantar un régimen revolucionario (después orientado al socialismo) en 1959 en la isla de Cuba, jugó un papel fundamental en la política latinoamericana, ya que fungió como modelo o ejemplo para las fuerzas progresistas de otros lados. El ejemplo de la Revolución cubana y los intentos de réplicas que comenzaron a surgir en diversos Estados de la región provocaron una marcada polarización política, alentando a los grupos más reaccionarios a responder mediante golpes militares y el establecimiento de dictaduras militares.<sup>9</sup>

La radicalización de la Guerra Fría, en el contexto internacional, y la polarización política, en el local, dieron pauta para que los Estados Unidos propulsaran una fuerte política de intervención militar. Esto llevó a las Fuerzas Armadas a asumir un rol político protagónico en numerosos Estados. En todos los casos se siguió la llamada doctrina de la seguridad nacional, impulsada por los mismos Estados Unidos y promovida desde la llamada Escuela de las Américas. Dicha doctrina se basó en el concepto de “frontera ideológica interna”, que buscaba separar lo que los grupos dominantes entendían por “nación” de las llamadas “fuerzas antinacionales”, encarnadas por los grupos de izquierda “radicales”. Con este supuesto se intentó justificar la intervención de los ejércitos en la vida política nacional, llamados a intervenir en aras de acabar con el enemigo “antinacional” y “subversivo”.<sup>10</sup>

Como objetivos comunes y compartidos por las dictaduras militares se pueden considerar los siguientes:

<sup>9</sup> O'DONNELL, GUILLERMO, *El Estado burocrático autoritario*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2009.

<sup>10</sup> NIETO, CLARA, *Los amos de la guerra*, México, Debate, 2006.



- Las fuerzas armadas asumieran el poder de reestructurar la sociedad y el Estado de acuerdo a la doctrina de seguridad nacional.
- Se eliminaron o restringieron las actividades políticas opositoras mediante la prohibición de partidos, la clausura de Congresos y la cancelación de procesos electorales.
- Se buscó la minimización de la participación política y sindical de los sectores populares, en busca de la desactivación de la actividad preva-  
leciente y la posterior apatía de las masas.
- Se suspendieron las garantías individuales y la oposición más radical fue reprimida mediante la violencia. En algunos casos se llegó al terrorismo de Estado.

En este contexto, podemos hablar de una completa supresión de la sociedad civil, mediante la abierta represión no sólo de partidos políticos de oposición e independientes, sino de cualquier expresión política que contraviniera o cuestionara al poder dictatorial militar y a la oligarquía dominante.

En el panorama general de la zona durante la década de los sesenta y setenta —sólo con excepción los casos de Colombia, Costa Rica y Venezuela—, las dictaduras fueron la tendencia dominante. En un sentido general, según un cálculo elaborado por Palmer, entre 1930 y 1980, los países que integran América Latina tuvieron 277 cambios de gobierno, de los cuales 104 se realizaron mediante golpes militares.<sup>11</sup> Agustín Cueva nos ofrece una visión de la situación política imperante en aquellos años:

Las tres cuartas partes de la población de la región, aproximadamente, vivían bajo regímenes dictatoriales de intensidad y orientación variables —pero dictaduras al fin y al cabo—, mientras la cuarta parte restante habitaba en países con democracias, en general restringidas, y en donde las fuerzas de izquierda eran lo suficientemente débiles como para representar alguna alternativa o desafiar el *status quo*.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> PALMER, DAVID SCOTT, "Peru: Collective Defending Democracy in the Western Hemisphere" en Tom Farer (ed.), *Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1996, p. 258.

<sup>12</sup> CUEVA, AGUSTÍN, *Ensayos sobre una polémica inconclusa. La transición a la democracia en América Latina*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1994, p. 13.

En los casos en los que no se presentaron dictaduras militares o Estados burocráticos autoritarios, la agenda de implementación de las políticas que minaron los pactos nacionalistas siguió una ruta que empleó formas políticas autoritarias para llevar adelante la agenda de las nuevas reformas neoliberales.

Es así como tanto los Estados burocrático autoritario como las dictaduras militares se convirtieron en el terreno fértil en donde el neoliberalismo echaría sus raíces. En este sentido, la revisión histórica y conceptual puede ayudar a comprender los derroteros que tomarían posteriormente la organización económica y política de la región en los próximos años. O'Donnell considera los siguientes rasgos para distinguir al Estados burocrático de otros Estados autoritarios:

- “Una estructura de clases subordinada a las fracciones superiores de una burguesía altamente oligopólica y transnacionalizada”
- “Institucionalmente, es un conjunto de organizaciones en el que adquieren peso decisivo las especializadas en la coacción, así como las que intentan llevar a cabo la ‘normalización’ de la economía”
- “Es un sistema de exclusión política de un sector popular previamente activado, al que somete a severos controles tendientes a eliminar su presencia en la escena política, así como a destruir o capturar los recursos [...] que sustentaban dicha activación”
- “Supresión de la ciudadanía y de la democracia política [...] la prohibición de lo popular”
- “Sistema de exclusión económica del sector popular, en tanto promueve una particular normalización de la económica y un patrón de acumulación de capital fuertemente sesgados en beneficio de las grandes unidades oligopólicas de capital privado”
- “Mayor transnacionalización que entraña un nuevo desborde de la sociedad respecto al ámbito territorial”
- “Encogimiento de la nación”
- “Intentos sistemáticos de “despolitizar” el tratamiento de cuestiones sociales, sometiéndolas a los que se proclama con criterios neutros y objetivos de neutralidad técnica”
- “El cierre de los canales democráticos de acceso al gobierno, y junto con ellos, de los criterios de representación popular o de clase”.<sup>13</sup>

Al revisar estos rasgos, podemos encontrar su fuerte similitud y relación con las características que posteriormente tomaría el neoliberalismo en la región.

<sup>13</sup> O'DONNELL, GUILLERMO, *El Estado burocrático autoritario*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2009, pp. 57-59.

Más allá de esta relación, también podemos encontrar que para muchos casos el momento fundacional del neoliberalismo en la región vino aparejado de los procesos de transición a la democracia que también fueron observados y conceptualizados por el autor.

#### 4. LAS TRANSICIONES A LA DEMOCRACIA Y LA IMPLANTACIÓN DEL MODELO NEOLIBERAL

A partir de la primera mitad de los años ochenta, grupos e intereses económicos nacionales y financieros transnacionales propugnaron para que se llevaran a cabo profundas transformaciones en la organización del sistema económico. También se planteó la necesidad de replantear la forma de organización política de acuerdo con los cánones de la democracia, con mayor énfasis en sus aspectos procedimentales de inspiración shumpeteriana. Consideramos esta conjunción entre ambas tendencias como un momento en particular de la historia reciente de los Estados latinoamericanos.

En demérito de los proyectos aplicados en momentos anteriores de fomento a la industrialización mediante la sustitución de importaciones y el proteccionismo económico, durante los años ochenta y noventa se impulsó el neoliberalismo. Este proyecto consideraba como sus aspectos fundamentales:

- El fin del Estado regulador de la economía a través de terminar con todas las reglamentaciones y regulaciones que pudieran afectar la acumulación de recursos y el *laissez-faire*.
- El remate de todo activo económico que poseyera el Estado en forma de empresas paraestatales u organismos gubernamentales en favor de la iniciativa privada.
- Drástico recorte de los fondos asignados a los servicios sociales como salud, vivienda y educación.<sup>14</sup>

En términos generales, esta serie de reformas económicas (desregulación, privatización y recortes) significó la pérdida de beneficios concretos para los sectores populares de la región. El tipo de Estado que estaba siendo impulsando desde el interior por grupos políticos y económicos, y desde el exterior mediante organismos internacionales y presiones políticas de gobiernos externos, tendía sobre todo a intentar reducir al Estado a su mínima expresión.

<sup>14</sup> KLEIN, NAOMI, *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*, España, Paidós, 2007, pp. 88-89.

La implantación del neoliberalismo se logró en las nuevas democracias liberales y representativas surgidas en el marco de la tercera ola de democratización<sup>15</sup> que fue analizada en los textos “Transiciones desde un gobierno autoritario” compilados por Guillermo O’Donnell, Philippe Schmitter y Lawrence Whitehead. Una de las primeras políticas económicas que se implementó a partir de la segunda mitad de los años sesenta fue la llamada política de promoción de exportaciones (PE). En específico, esta última se presentó en países como Argentina, Brasil, Colombia, México, Haití y República Dominicana, en donde se privilegiaba la atracción de inversiones de capital extranjero orientadas hacia el ensamble de artículos manufacturados para la exportación. Los principales incentivos que ofrecieron los gobiernos nacionales fueron las exenciones fiscales y la desregulación de los controles salariales. Como parte de las reformas macroeconómicas necesarias para el impulso de este proyecto, estuvo el control del tipo de cambio a través de devaluaciones controladas, reducciones arancelarias selectivas y exenciones fiscales, además de facilidades especiales de crédito y otros subsidios a los exportadores.<sup>16</sup> Estas reformas también favorecieron la inversión de fondos excedentes, antes concentrados en bancos norteamericanos, como préstamos de capital a gobiernos extranjeros.<sup>17</sup>

Posteriormente, se impulsó la llamada política de sustitución de exportaciones (SE), basada en el supuesto de que el desarrollo económico latinoamericano había sido distorsionado por las políticas de sustitución de importaciones, la intervención del Estado y el corporativismo. La supuesta solución estaría entonces en un giro de la economía hacia el mercado externo y la eliminación de las protecciones nacionales, con el fin de eliminar la tendencia antiexportadora. Con estos ajustes se buscaba que las economías:

se volvieran más abiertas y quedarían mejor integradas al mercado mundial; los precios internos estarían en mayor armonía con los internacionales. La reducción del proteccionismo y la eliminación de la tendencia antiexportadora favorecerían los productos exportables e inhibirían los importables.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> HUNTINGTON, SAMUEL, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo xx*, España, Paidós, 1994

<sup>16</sup> BULMER-THOMAS, VÍCTOR, *La historia económica de América Latina desde la Independencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 380.

<sup>17</sup> HARVEY, DAVID, *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, Akal, 2007, p. 35.

<sup>18</sup> BULMER-THOMAS, VÍCTOR, *La historia económica de América Latina desde la Independencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 388.

Las consecuencias esperadas de la implementación de este modelo eran que se lograra un gran aumento de la proporción de exportaciones e importaciones al PIB. Asimismo, produciría el reemplazo de la producción local industrial de alto costo por importaciones menos costosas.

Esta estrategia se adoptó durante los años setenta en Argentina, Chile y Uruguay. En el caso de Chile, tras la caída de Salvador Allende, en septiembre de 1973, y la imposición de la dictadura de Augusto Pinochet, prosiguió Uruguay tras el golpe de Bordaberry en 1973, Argentina en 1976, posterior a la intervención antiperonista, y en Perú igualmente en 1978, pero en este caso con una transición hacia gobiernos civiles.

Considerando todos los elementos anteriores podemos observar cómo el proceso de implantación neoliberal tiene una relación cercana con los cambios en las transiciones democráticas y la caída del modelo nacionalista y proteccionista. En adelante, el neoliberalismo en la región se mostraría como un proyecto basado en la “alianza con los capitalistas transnacionales de América Latina (los sectores del capital relacionados con las redes internacionales de las finanzas, el comercio y la mercadotecnia) y con las fuerzas armadas” y que “tuvo por objeto detener y revertir el proceso de cambio reformista” a través de la introducción de un nuevo modelo de acumulación capitalista.<sup>19</sup>

Para las políticas neoliberales el objetivo siempre fue terminar con el Estado interventor y regulador de la economía, y principios inherentes a la idea nación, como la soberanía y la independencia económica, quedaron en entredicho. Por otro lado, ante la situación de los Estados anquilosados en la organización corporativa, se impulsó el canon de la democracia con mayor acento en lo procedimental.

Dichos cambios en el sistema político y económico se plantearon a través de las llamadas reformas estructurales. Éstas fueron planteadas como un binomio, al impulsar:

- La creación de un conjunto de instituciones que posibilitaran transiciones políticas hacia una democracia de tipo procedimental.
- Una serie de cambios en el ámbito económico que dejaran atrás los modelos intervencionistas de Estado y acercaran a las economías de la zona al capitalismo neoliberal.

<sup>19</sup> PETRAS, JAMES y VELTMEYER, HENRY, *Imperio con imperialismo. La dinámica globalizante del capitalismo neoliberal*, México, Siglo XXI, 2006, p. 80.

En este contexto, cobraron una reconocida importancia los proyectos de transición a la democracia. Una de sus obras académicas más representativas a nivel internacional fue el proyecto conjunto de investigación coordinado por figuras intelectuales como O'Donnell, Schmitter y Whitehead.

En primera instancia, a través de pactos políticos, se pudo desplazar a las dictaduras militares y se posibilitó el reconocimiento de derechos políticos y civiles liberales acordes con el modelo de la democracia. Dichos procesos de transición, si bien cumplían con impulsar la conformación de gobiernos civiles, se mantuvieron siempre en el margen de ser “transiciones negociadas”, donde los gobernantes electos pertenecían mayoritariamente a las élites políticas autoritarias, con lo cual se mantuvieron las políticas neoliberales y los marcos institucionales necesarios para permitir su continuación.<sup>20</sup> En este sentido, resultan esclarecedoras las palabras de O'Donnell y Schmitter al hablar de las limitaciones concretas de las transiciones a la democracia:

Ante todo, las transiciones conocidas hacia la democracia política han observado en todos los casos una restricción básica: está prohibido cobrar al rey de uno de los jugadores, e incluso darle jaque mate. En otras palabras, durante la transición los derechos de propiedad de la burguesía deben mantenerse inviolables [...] Esta es una restricción fundamental que los partidos izquierdistas deben aceptar si pretenden que les permita jugar en el centro del tablero; de lo contrario corren el riesgo de ser eliminados, dejados al margen o reducidos al carácter de meros espectadores [...] La segunda restricción es un corolario de la primera [...] en la medida en que las fuerzas armadas son la institución protectora por excelencia de los derechos y privilegios a que se refiere la primera restricción, su existencia, sus bienes y su jerarquía no pueden ser eliminados, ni siquiera seriamente amenazados. De lo contrario, simplemente barrerán a sus opositores, o patearán el tablero y seguirán jugando solas.<sup>21</sup>

Por otro lado, el modelo democrático que se impulsó tenía un marcado acento sobre el aspecto procedimental de su organización, inspirado en la propuesta teórica de Schumpeter, quien definía a la democracia como un método político: un arreglo institucional (un procedimiento) para llegar a decisiones políticas

<sup>20</sup> PETRAS, JAMES y VELTMAYER, HENRY, *Imperio con imperialismo. La dinámica globalizante del capitalismo neoliberal*, México, Siglo XXI, 2006, p. 82.

<sup>21</sup> O'DONNELL, GUILLERMO, SCHMITTER, PHILLIP y WHITEHEAD, LAWRENCE, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Barcelona, Paidós, 1994, p. 115.

—legislativas y administrativas— confiriendo a ciertos individuos el poder de decidir en todos los asuntos públicos.

De acuerdo con las ideas de este autor, la vida democrática se expresa principalmente como la lucha entre líderes políticos rivales, organizados en partidos, por el mandato para gobernar; con ello se aleja de los históricos ideales de igualdad y fraternidad que animan la democracia. El rol del ciudadano democrático en su idea se concentra únicamente en el derecho periódico a escoger y autorizar un gobierno para que actúe en su nombre: “Renunciar al gobierno por el pueblo y sustituirlo con el gobierno con la aprobación del pueblo”.<sup>22</sup>

Para este autor, la democracia estaba lejos de ser frívola o cínica, y más bien cumplía con reconocer que la política siempre servirá al conjunto de intereses de quienes ocupan realmente al poder. Por esta razón, su modelo de democracia se define como “elitismo competitivo”, un sistema en el que:

Los partidos y las maquinarias políticas son simplemente la respuesta al hecho de que la masa electoral sólo es capaz de actuar de forma precipitada y unánime, y constituyen un intento de regular la competencia política de forma exactamente igual a las prácticas correspondientes a una asociación de comercio.<sup>23</sup>

Los “amantes de la democracia” debían desterrar la idea de que el pueblo podría tener opiniones concluyentes y racionales sobre todas las cuestiones políticas; más bien, éstas sólo podrían realizarse a través de la representación política. El pueblo sólo podía ser “productor de los gobiernos”, parte de un mecanismo para seleccionar “los hombres capaces de tomar las decisiones”.<sup>24</sup>

Bajo la influencia de las ideas de la democracia procedimental y el canon de las reformas económicas neoliberales se constituyeron los nuevos regímenes estatales en América Latina que predominarían a partir de la segunda mitad de los ochenta y la década de los noventa. La organización de la participación política se planteó como responsabilidad de los partidos políticos, quienes ejercen una función representativa estratificada entre “dirigentes y seguidores”, salvaguardándose de la abierta influencia popular: “las instituciones representativas están integradas, por definición, por personas individuales, no por las masas”.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> SCHUMPETER, JOSEPH, *Capitalismo, socialismo y democracia*, España, Aguilar Ediciones, 1968, p. 316.

<sup>23</sup> SCHUMPETER, JOSEPH, *Capitalismo, socialismo y democracia*, España, Aguilar Ediciones, 1968, p. 316.

<sup>24</sup> SCHUMPETER, JOSEPH, *Capitalismo, socialismo y democracia*, España, Aguilar Ediciones, 1968, p. 317.

<sup>25</sup> PRZEWORSKI, ADAM, *Democracia y mercado*, Gran Bretaña, Cambridge University Press, 1995, p. 19.

En consecuencia, el rol del ciudadano queda relegado a un mero emisor del voto; “los individuos no actúan directamente en defensa de sus intereses, sino que la delegan” a través del voto. La participación social de los agregados sociales queda reducida a meros evaluadores de políticos y programas de gobierno, ya que “el modo de organización colectiva en el seno de las instituciones democráticas así lo exige”.<sup>26</sup>

La implantación de esta perspectiva sobre la democracia y la política en los países latinoamericanos aspiraba a enterrar el pasado de pactos político-sociales con participación de diversos grupos sociales. El argumento más común empleado para justificar las nuevas implantaciones fue un supuesto pasado latinoamericano que únicamente había servido de provecho para los líderes populistas, corruptos y demagogos. Las reformas estructurales se justificaron como una plataforma que permitiría alejar a los países latinoamericanos de un pasado lleno de ignorancia y corrupción, de malos manejos administrativos y perversión política.<sup>27</sup>

Las implementaciones de las reformas abrieron el camino para impulsar transformaciones en el ámbito económico, ya que, bajo el argumento de la necesidad de tomar decisiones políticas urgentes (por encima del consenso mayoritario), se consideró innecesario consultar a las mayorías poblacionales de los países en los que se impulsó la nueva forma de dirigir la política económica nacional.

Las reformas económicas se plantearon como objetivo “organizar una economía que asigne racionalmente los recursos y que haga posible la solvencia financiera del Estado” mediante “reformas orientadas hacia el mercado”. Como pasos principales en el logro de estos objetivos se planteó “organizar nuevos mercados, desregular los precios, moderar las actuaciones monopolistas y reducir las barreras protectoras” a través de una reducción en el gasto público y la venta de activos públicos mediante la privatización. La liberalización del mercado y el adelgazamiento del Estado social, según los principios del programa neoliberal, provocarían una inmediata “reducción transitoria en el consumo agregado”, impactos con “un importante coste social” y evidentes costos políticos altos.<sup>28</sup>

Cronológicamente se puede considerar la existencia de tres periodos de desarrollo del proyecto neoliberal y las democracias procedimentales en la región (con la excepción del caso chileno, en el que desde 1973, tras el golpe de Augusto Pinochet, se impulsó el proyecto neoliberal). Un primer periodo se

<sup>26</sup> PRZEWORSKI, ADAM, *Democracia y mercado*, Gran Bretaña, Cambridge University Press, 1995, p. 17.

<sup>27</sup> BORÓN, Atilio, *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Clacso, 2003, p. 21.

<sup>28</sup> Przeworski, Adam, *Democracia y mercado*, Gran Bretaña, Cambridge University Press, 1995, p. 236.



ubica entre principios de la década de los ochenta, cuando se implantó en Perú con Fernando Belaúnde y Alán García, con Raúl Alfonsín en Argentina, Miguel de la Madrid en México, Julio Sanguinetti en Uruguay y José Sarney en Brasil. A algunos de estos primeros casos de implantación los acompañó la euforia por la “redemocratización” de los regímenes políticos y levantaron buenas expectativas en numerosos grupos de sus respectivas sociedades.<sup>29</sup>

Un segundo periodo de implantaciones o continuidades fue protagonizado por presidentes como Carlos Andrés Pérez en Venezuela, Carlos Menem en Argentina, Fernando Collor de Mello en Brasil, Alberto Fujimori en Perú, Jaime Paz Zamora en Bolivia, Luis Lacalle en Uruguay y Carlos Salinas de Gortari en México. En el caso de Carlos Andrés Pérez, en 1989 negoció un paquete económico con el Fondo Monetario Internacional de 4600 millones de dólares, con la intención de tomar como medida prioritaria el pago de la deuda exterior. Acompañando a esta medida, se impusieron alzas en los costos de la gasolina, el transporte y los alimentos de primera necesidad. Lo anterior provocó una serie de disturbios con saldo de 200 muertes y más de 1000 heridos.<sup>30</sup>

Si bien las reformas abrieron paso a las transiciones políticas, posibilitando la democratización formal en los regímenes políticos en toda la zona, la situación que predominó en la mayoría de los países de la zona fue el arribo o mantenimiento de élites económicas y políticas que apoyaban el neoliberalismo. En los nuevos regímenes democratizados, se procedió inmediatamente al saqueo de la economía mediante la privatización y venta de paraestatales, mientras que las empresas multinacionales se dedicaban a adquirir bancos, fábricas locales, terrenos y bienes raíces:

De acuerdo con un análisis realizado en Brasil en 1989, los bancos extranjeros eran propietarios del 9.6% del capital social bancario; sin embargo, para el año 2000, controlaban el 33%. En 2001, el capital financiero extranjero controlaba el 33%. En 2001, el capital financiero extranjero tenía el control de 12 de los 20 bancos más importantes en Brasil. En México, este proceso fue incluso más eficiente cuando todos los bancos sucumbieron a los distintos consorcios controlados por

<sup>29</sup> PETRAS, JAMES y MORLEY, MORRIS, “Los ciclos políticos neoliberales” en James Petras, Todd Cavaluzzi, Morris Morley y Steve Vieux (eds.), *La izquierda contraataca. Conflicto de clases en América Latina en la era del neoliberalismo*, España, Akal, 2009, p. 163.

<sup>30</sup> PETRAS, JAMES y MORLEY, MORRIS, “Los ciclos políticos neoliberales” en James Petras, Todd Cavaluzzi, Morris Morley y Steve Vieux (eds.), *La izquierda contraataca. Conflicto de clases en América Latina en la era del neoliberalismo*, España, Akal, 2009, p. 166.

bancos de propiedad de extranjeros. En toda la región, más del 50% de la totalidad de los activos bancarios se privatizó y desnacionalizó.<sup>31</sup>

Se estima que durante el año 2000 la transferencia de recursos financieros de América Latina hacia el exterior se acercaba a los 100 000 millones de dólares, y si se multiplicara esta cantidad por los diez años que para el año 2000 el proyecto neoliberal tenía en la zona, nos acercaríamos a la friolera cantidad de más de un billón de dólares.<sup>32</sup> De esta forma, queda claro que los flujos de capital hacia las empresas multinacionales y los países capitalistas centrales sirven para extraer grandes cantidades de capital acumulado y potencial. Dicha estrategia de acumulación fue favorecida por los gobiernos nacionales a través de la desregulación y ha terminado por generar una mayor desigualdad.

En un sentido amplio, el neoliberalismo bien se puede entender como un proyecto hegemónico formado por tres partes:

- Una primera que considera el conjunto de reformas favorables al capital transnacional y basado en la forma de acumulación flexible de capital.
- Una segunda parte que incluyó para el caso de los países latinoamericanos las democratizaciones de los regímenes políticos, y el impulso del canon de la democracia procedimental.
- Una tercera parte de índole ideológica con pretensiones hegemónicas que se resume en las presunciones de Fukuyama,<sup>33</sup> al declarar al libre mercado y la democracia como los supuestos epítomes de la historia humana.

En conjunto, estas tres partes forman la esencia del proyecto neoliberal que llegó a ser hegemónico en América Latina durante buena parte de las décadas de los años ochenta y noventa. Ideológicamente, éste intentó justificarse a los ojos de la ciudadanía de los diferentes Estados latinoamericanos con la promesa de que a través de sus políticas sería posible realizar el largamente anhelado sueño de desarrollo económico. Quedarían en el pasado las inercias populistas y demagógicas, y sus herencias de corrupción y clientelismo.

<sup>31</sup> PETRAS, JAMES y VELTMEYER, HENRY, *Imperio con imperialismo. La dinámica globalizante del capitalismo neoliberal*, México, Siglo XXI, 2006, p. 83.

<sup>32</sup> SAXE, FERNÁNDEZ y NÚÑEZ, OMAR, "Globalización e imperialismo: la transferencia de excedentes de América Latina", en Saxe Fernández, *Globalización, imperialismo y clase social*, Buenos Aires - México, Lumen, 2001

<sup>33</sup> FUKUYAMA, FRANCIS, *El fin de la historia y el último hombre*, Barcelona, Planeta, 1992.

El neoliberalismo permitiría curar el mal endémico que implicaba tener un Estado interventor y rector de la vida económica, costoso y con muy baja productividad. Este lastre sería sustituido por un tipo de Estado mínimo, pero muy eficaz en la administración de la producción y los recursos. En conjunto, estos elementos y su traducción en políticas pueden entenderse como el fundamento del proyecto hegemónico neoliberal, un proyecto que posee su dimensión ideológica al volver su perspectiva en el proyecto que se volvió dominante hasta finales del siglo xx.

Es necesario señalar que, ante la promesa de bonanza económica, el PIB promedio en América Latina apenas ha estado cercano en sus mejores momentos a tasas de 4% de crecimiento anual, en contraposición con las tasas de crecimiento que se presentaron en la década de los sesenta y setenta, cuando países como México, Brasil y Argentina, alcanzaron tasas de crecimiento de hasta 7% anual. Por otro lado, el neoliberalismo también presumió la idea de que posibilitando la libre entrada de capitales privados, ya fuera a través de la privatización de empresas del sector público o con participación en áreas estratégicas de desarrollo económico, sería cuestión de tiempo para que las ganancias que lograran obtener estos capitales terminaran por irradiarse al conjunto de la sociedad.

Sin embargo, los datos de crecimiento total del número de pobres, y el aumento de la desigualdad entre los más ricos y los pobres en los últimos veinte años han contradicho estas presunciones del proyecto neoliberal.<sup>34</sup>

Si bien se podría intentar juzgar los argumentos y datos anteriores en el sentido de que han sido elaborados desde perspectivas críticas y francamente apáticas al neoliberalismo, el deterioro de dicho proyecto hegemónico se ha mostrado a tal grado que los propios cuerpos de asesores de las reformas y pensadores asociados a su impulso y justificación no pueden dejar de reconocer la tragedia que ha significado el neoliberalismo en la zona. En un reporte del 2001, el Carnegie Endowment for International Peace and Inter-American Dialogue reconocía:

El crecimiento del Producto Interno Bruto durante los noventa fue baja en la región: un modesto 3 por ciento por año durante toda la década (solo un 1.5 por ciento per cápita). Fue apenas mejor que el 2 por ciento (0 per cápita) registrado en la llamada crisis de la “década perdida” de los 80s, y bastante más bajo que las tasas de 5 por ciento o más de

<sup>34</sup> FIGUEROA IBARRA, CARLOS, *¿En el umbral del posneoliberalismo? Izquierda y gobierno en América Latina*, Guatemala, FyG Editores - Flacso, 2010, p. 21.

crecimiento en los 60s y 70s. El desempleo creció y la pobreza se extendió. América Latina entró al tercer milenio con casi 180 millones de personas —más de un tercio de la población— viviendo en pobreza (con ingresos de menos de 2 dólares por día). Casi 80 millones de personas sufren pobreza extrema, con un ingreso de menos de 1 dólar al día.<sup>35</sup>

El conjunto de fracasos y contradicciones del neoliberalismo ha alcanzado un punto de tensión máximo en algunos de los Estados latinoamericanos y se refiere precisamente a una de las promesas fundamentales del proyecto hegemónico neoliberal: la estabilidad política. Sin embargo, hasta el año 2005 se había observado la caída de dieciséis presidentes en América Latina debido al surgimiento de rebeliones populares producto de las consecuencias generadas por las políticas económicas neoliberales y la consecuente pérdida de legitimidad de los gobiernos instaurados.<sup>36</sup>

En resumen, si consideramos en conjunto los problemas que han generado el proyecto hegemónico neoliberal, es posible concluir que este es un modelo en franca crisis en muchos de los Estados latinoamericanos. Una crisis formada en aspectos como:

- Crisis económicas y el consecuente desgaste de las condiciones de bienestar material (tanto en lo relativo al trabajo asalariado como la protección social del Estado) para los grandes agregados populares.
- Una acentuada situación de desprotección social a los grupos más vulnerables por parte del Estado, provocado por el desgaste de la institucionalidad asociada a servicios públicos como la salud, la educación, la alimentación o el trabajo regulado.
- Una prolongada crisis de deslegitimación e insatisfacción en numerosos países de América Latina hacia las élites políticas ubicadas tanto en partidos políticos como en la institucionalidad estatal.
- Un alto nivel de desgaste de las estructuras “clásicas” estatales de mediación entre capital y trabajo: Estado, sindicatos, partidos políticos; bien fuera por su incorporación al aparato estatal.

<sup>35</sup> Traducción libre. BIRDSALL, NANCY y DE LA TORRE, AUGUSTO, *Washington Contentious: Economic Policies for Social Equity in Latin America*, Estados Unidos, Carnegie Endowment for International Peace and Inter-American Dialogue, 2001.

<sup>36</sup> FIGUEROA IBARRA, CARLOS, “Violencia, neoliberalismo y protesta popular en América Latina”, *Revista electrónica social Sociedad Civil y Movimientos Sociales*, 2005. Disponible en: <http://www.flasco.edu.gt7revista/scivil/sociedad.htm>

Así, tenemos que visto en conjunto, y a la luz de la historia, tanto el Estado burocrático autoritario como los procesos de transición a la democracia resultan importantes para comprender cómo se fueron construyendo los regímenes políticos y económicos de finales del siglo xx. En este sentido, las categorías y aportes del pensamiento de O'Donnell se muestran como herramientas útiles para observar el cambio de época en la región. Por otro lado, la relación entre las transiciones a la democracia y las reformas neoliberales vistos desde esta perspectiva se muestran como procesos que van aparejados.

## 5. PALABRAS FINALES SOBRE UNA TRANSICIÓN INCOMPLETA

En 1982 salió publicado el libro de Guillermo O'Donnell en el cual postulaba una categoría original para denominar a las dictaduras militares modernas que en América latina habían ido surgiendo desde la década de los cincuenta y particularmente después de la revolución cubana, al calor de la doctrina de seguridad nacional. Dicha categoría, Estado burocrático autoritario, buscaba conceptualizar un nuevo tipo de dictadura, distinta de las tradicionales dictaduras unipersonales o incluso de aquellas en las cuales el ejército tenía un papel importante, pero finalmente subordinado al dictador (como sucedió de manera paradigmática con la dictadura de los Somoza en Nicaragua).

O'Donnell concibió al Estado burocrático autoritario como resultado de una reacción para volver a una situación anterior al desarrollismo o a los efectos que el populismo había dejado en los países donde se observó dicho fenómeno político y social. Justo es agregar que el Estado burocrático autoritario también surgió al calor de la Guerra Fría y la política de seguridad nacional que le fue consustancial.

Así las cosas, hubo países donde el desarrollismo —particularmente en lo que se refiere a sus políticas sociales o de redistribución del ingreso— nunca se observó. Las dictaduras centroamericanas surgieron más como respuesta anticomunista que antidesarrollista o antipopulista. En otro caso ilustrativo, la dictadura militar brasileña (1964-1985) fue casi hasta el final una dictadura desarrollista, y la de Marcos Pérez Jiménez (1953-1958) siempre lo fue. Aconteció que las dictaduras militares vivieron el tránsito del modelo de acumulación fordista-keynesiana al flexible o neoliberal. En su fase final, las dictaduras implantaron las bases iniciales o prolegómenos del neoliberalismo. Pero fueron los gobiernos democráticos los que empezaron a sucederse en el contexto de la transición a la democracia en América latina, los que continuaron lo que en efecto la dictadura pinochetista había implantado de manera precursora.

Concebimos la transición democrática como una transición integral en la que la ciudadanización de la población (en el sentido de la adquisición de plenos derechos civiles y políticos) debe ser acompañada de medidas sociales que atenúen la pobreza y la desigualdad. Si este proceso no se da, la ciudadanización puntal indispensable de la democratización se empieza a volver una formalidad. La transición democrática, al quedar incompleta, se convierte en una formalidad o en mero procedimiento.

En uno de los textos líneas atrás citados de O'Donnell, Schmitter y Whitehead, estos autores decían que la transición democrática debería cuidar no pedir la cabeza del rey en el complicado juego de ajedrez que era dicha transición. El rey era la propiedad privada de la burguesía. Agregaban que tampoco se podía pedir la cabeza del ejército en el sentido de que su existencia, bienes y jerarquía, ni siquiera se podía amenazar.

Las transiciones democráticas en América latina no solamente respetaron al rey porque, por supuesto, nunca pusieron en duda la propiedad burguesa, sino que fueron más allá. Siguiéron fielmente los preceptos schumpeterianos y convirtieron las transiciones en procesos procedimentales porque, al calor de la transición mundial al neoliberalismo, lo que se crearon en la región fueron democracias neoliberales, reducidas al formalismo político y desprovistas de un sustento redistributivo que frenara la pobreza y la desigualdad. La implantación neoliberal fue un proceso paralelo a las transiciones democráticas, y la visión procedimental de la democracia fue el recurso ideológico para legitimar esa manera de transitar del autoritarismo a la democracia. En cuanto a las fuerzas armadas, también se siguió al pie de la letra la metáfora ajedrecística de O'Donnell, Schmitter y Whitehead: se respetó al ejército como institución aun cuando, en países como Argentina y Guatemala, altos y medios oficiales militares en lo individual fueron juzgados y condenados por crímenes de lesa humanidad.

Cuando hablamos de formalización de las transiciones democráticas, por supuesto que no ignoramos la diferencia entre una dictadura militar que suprimía las libertades civiles o políticas y que hacía de la represión un mecanismo sustancial de dominación y una democracia liberal y representativa que actúa en sentido contrario. Acaso simplemente estábamos constatando lo que los mismos transitólogos aseveraron: que la democracia era un conjunto de procedimientos para procesar los problemas, pero no la panacea para resolverlos.

## BIBLIOGRAFÍA

- BIRDSALL, NANCY y DE LA TORRE, AUGUSTO, *Washington Contentious: Economic Policies for Social Equity in Latina America*, Estados Unidos, Carneige Endowment for International Peace and Inter-American Dialogue, 2001.
- BORÓN, ATILIO, *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Clacso, 2003.
- BULMER-THOMAS, VÍCTOR, *La historia económica de América Latina desde la Independencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- CARDOSO, ELIANA y HELWEGE, ANN, “El populismo, el despilfarro y la redistribución”, en Rudiger Dornbusch y Sebastián Edwards (comps.) *Macroeconomía del populismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- CUEVA, AGUSTÍN, *Ensayos sobre una polémica inconclusa. La transición a la democracia en América Latina*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1994.
- FIGUEROA IBARRA, CARLOS, “Violencia, neoliberalismo y protesta popular en América Latina”, *Revista electrónica social Sociedad Civil y Movimientos Sociales*, 2005. Disponible en: <http://www.flacso.edu.gt7revista/scivil/sociedad.htm>
- FIGUEROA IBARRA, CARLOS, *¿En el umbral del posneoliberalismo? Izquierda y gobierno en América Latina*, Guatemala, FyG Editores - Flacso, 2010.
- FUKUYAMA, FRANCIS, *El fin de la historia y el último hombre*, Barcelona, Planeta, 1992.
- HARVEY, DAVID, *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, Akal, 2007.
- HUNTINGTON, SAMUEL, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo xx*, España, Paidós, 1994.
- KLEIN, NAOMI, *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*, España, Paidós, 2007.
- NIETO, CLARA, *Los amos de la guerra*, México, Debate, 2006.
- O'DONNELL, GUILLERMO, *El Estado burocrático autoritario*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2009.
- O'DONNELL, GUILLERMO, SCHMITTER, PHILLIPE y WHITEHEAD, LAWRENCE, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Barcelona, Paidós, 1994.
- PALMER, DAVID SCOTT, “Peru: Collective Defending Democracy in the Western Hemisphere” en Tom Farer (ed.), *Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1996.
- PETRAS, JAMES y VELTMAYER, HENRY, *Imperio con imperialismo. La dinámica globalizante del capitalismo neoliberal*, México, Siglo XXI, 2006.
- PETRAS, JAMES y MORLEY, MORRIS, “Los ciclos políticos neoliberales” en James Petras, Todd Cavaluzzi, Morris Morley y Steve Vieux (eds.), *La izquierda contraataca. Conflicto de clases en América Latina en la era del neoliberalismo*, España, Akal, 2009.

PRZEWORSKI, ADAM, *Democracia y mercado*, Gran Bretaña, Cambridge University Press, 1995.

SAXE, FERNÁNDEZ y NÚÑEZ, OMAR, “Globalización e imperialismo: la transferencia de excedentes de América Latina”, en Saxe Fernández, *Globalización, imperialismo y clase social*, Buenos Aires - México, Lumen, 2001.

SCHUMPETER, JOSEPH, *Capitalismo, socialismo y democracia*, España, Aguilar Ediciones, 1968.

SKIDMORE, THOMAS y SMITH, PETER, *Historia contemporánea de América Latina*, Barcelona, Editorial Crítica, 1996.