

# AJUSTE ESTRUCTURAL Y DEMOCRACIA EN AMERICA LATINA

LIC. FERNANDO CASTILLO VIQUEZ  
ASESOR ASAMBLEA LEGISLATIVA  
COSTA RICA

## I. Introducción

**E**l tema del ajuste estructural y democracia en América Latina genera una serie de interrogantes. ¿Constituyen los programas de ajuste estructural una «conditio sine qua non» para el mantenimiento y el fortalecimiento de la democracia en la región, o, por el contrario, la socavan? ¿Depende la democracia en América Latina, del éxito de los programas de ajuste estructural? ¿Cabe la posibilidad de que los programas de ajuste estructural tenga efectos positivos en las economías latinoamericanas y aún así, la democracia en los países que conforman la región, no logre subsistir? ¿Cuál debe ser el papel del Estado frente a estos acontecimientos? ¿Cuáles son los retos que debe superar la sociedad latinoamericana en el futuro, para lograr sociedades prósperas y justas? A estas y a otras interrogantes se intentará dar respuesta a lo largo de estas líneas.

Por razones metodológicas, es necesario adoptar un concepto de democracia, por cuanto no existe acuerdo en relación con el significado de esta. Más bien, lo que ha acontecido con este concepto, es que su permanente «manoseo», sobre todo por razones ideológicas, ha provocado que este se haya vaciado de contenido y, cada quien, de acuerdo con las circunstancias y su posición política e ideológica, le ha dado el contenido que le ha parecido.

Para los efectos de esta exposición, se entiende por democracia, aquel sistema político donde existe una distribución del poder político entre distintos detentadores, una parti-

cipación efectiva de los destinatarios del poder en la vida política, un control político efectivo sobre los gobernantes y una efectiva garantía a favor de la población, del disfrute de los derechos humanos. (1)

Consecuencia de lo antes expuesto, para que exista un sistema democrático es menester la presencia de una serie de instituciones que son presupuestos esenciales, entre ellas, el principio de separación de poderes (no puede existir democracia sin parlamento ni, mucho menos, sin la presencia de un poder judicial independiente, que le garantice al habitante del Estado, justicia pronta y cumplida), instituido de tal forma que se dé un adecuado equilibrio entre ellos; el principio de reserva de ley, que garantiza que ciertas materias (las que se refieren a la vida e integridad física de las personas, a su propiedad y libertad) sólo pueden ser reguladas por el legislador, de donde a su vez se derivan otros importantes principios, tales como «No taxation without representation», «nullum crimen, nulla poena sine praevia lege», etc.; el reconocimiento de los derechos políticos a favor del ciudadano, que le garantizan su participación en la vida política, a través del ejercicio del sufragio o mediante su participación en la formación y en la vida de los partidos políticos; el reconocimiento y respeto de las libertades civiles, que son los derechos esenciales que gozan los seres humanos por el hecho de ser tales, que le permiten alcanzar su destino personal, dentro del marco de la sociedad organizada y, el sometimiento de la Administración Pública al principio de legalidad, que garantizan y protegen al individuo de la arbitrariedad y la desigualdad en las actuaciones de la Administración Pública.

Como puede verse, desde esta óptica, pareciera que nada tiene que ver el problema del ajuste estructural en América Latina con el tema de la democracia en la región. Sin embargo, el sistema democrático difícilmente permanecerá en una sociedad, si las grandes mayorías que la conforman, no disfrutan de los derechos económicos, sociales y culturales e, incluso, de los nuevos derechos de la humanidad (de la tercera generación).(2)

Es innegable la estrecha relación que existe entre el mantenimiento y la consolidación del sistema democrático y la satisfacción de las necesidades de primer orden de las mayorías. Es un hecho que donde la miseria acompaña al gran número de la población, la sociedad es sumamente vulnerable a la instauración del sistema político autocrático (autoritarismo y totalitarismo). (3) Por consiguiente el éxito del sistema democrático depende, en gran medida, del establecimiento de una democracia económica efectiva, donde los habitantes de una determinada sociedad puedan llenar sus aspiraciones materiales y espirituales.

Es en este aspecto, se encuentra un importante ligamen entre los programas de ajuste estructural y la democracia en América Latina.

## II. La década de los ochenta en América Latina

El decenio 1980-1990, se convirtió para la América Latina en una paradoja. Por un lado, el retorno al sistema democrático se produce en la mayoría de los países, (4) después de largos años de gobiernos autoritarios, con lo que renace la esperanza en los latinoamericanos de que el exilio, la tortura y la violación sistemática de los derechos humanos, son acciones que comienzan a ceder, aunque no del todo, por desgracia. Sin embargo, no ocurre igual en los ámbitos económico y social, ya que la situación desmejora, a tal grado, que desde esta perspectiva, los ochentas representan para América Latina, una década perdida. (5) En síntesis, este período representó para el pueblo latinoamericano un momento de esperanza y frustración. (6) La situación económica presentada en la década de los ochenta, ha llevado a la mayoría de los estudiosos de este problema a concluir que esta no es de tipo coyuntural, sino de carácter estructural. Pese a ello, existen diversos enfoques en relación con sus causas. En un interesante artículo, Luis Carlos Bresser Pereira, señala que existen tres posiciones dominantes: el enfoque de Washington, el enfoque de la crisis fiscal y el enfoque nacional-populista. (7)

Si bien es cierto que no existe intersubjetividad acerca de las causas de la crisis, por cuanto algunas posiciones ponen

énfasis en hechos que no comparten las otras, pareciera existir «algún acuerdo» fundamentalmente dos: el excesivo crecimiento del Estado y el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. A ello habría que agregar, entre otras, el rezago de los sistemas productivos, el mal uso de los recursos naturales, lo obsoleto de la planta industrial, el deterioro de los términos de intercambio en el comercio internacional, la irresponsabilidad de los gobiernos en materia de endeudamiento público y en la política de inversiones públicas.

Se puede decir que los gobernantes electos en procesos democráticos, a lo largo de la década, deben enfrentar un doble desafío, ya que no sólo deben luchar por mantener y consolidar los procesos democráticos, sino que deben evitar que la situación socioeconómica que sufre el pueblo latinoamericano, se convierta en el principal factor de desestabilización de los regímenes políticos. La respuesta política para revertir esa situación, que dieron la gran mayoría de los gobiernos latinoamericanos, fueron los programas de ajuste estructural.

## III. Los Programas de Ajuste Estructural

Los programas de ajuste estructural en América Latina, tienen como escenario la década perdida. Parte de varias premisas fundamentales. En primer término, se persigue lograr la estabilidad macroeconómica mediante el equilibrio fiscal. (8)

En segundo lugar, se pretende reducir el tamaño del Estado en la economía, mediante la privatización de empresas y la liberalización. En tercer término, se busca una integración y apertura de la economía nacional a la economía mundial, mediante la reducción de aranceles y eliminaciones de regulaciones que entaban el comercio exterior. En cuarto lugar, y quizás este aspecto sea el que mayor carga ideológica posee, se persigue aumentar el papel de los mercados y del sistema de precios en la asignación de los recursos y la determinación del valor relativo de los bienes y factores de la producción. Y por último, se busca aumentar la eficiencia y competitividad de las economías, en especial, lo relativo al sector público.

En relación con los resultados de ajuste estructural, existen elementos positivos y negativos. Los primeros corresponden a logros en las áreas de estabilidad y crecimiento económico, así como en lo relacionado a la transformación del Estado (se ha pasado de Estado grande e interventor a un Estado reducido, regulador y ordenador); estos éxitos han llenado de optimismo a los dirigentes políticos latinoamericanos y directores de los organismos internacionales. Sin embargo, el gozo no es completo, por cuanto los programas de ajuste estructural en la región, se han llevado adelante con un gran

costo social.(9) «Los países latinoamericanos ya se encuentran en un estado de modernización avanzada y si bien las políticas de ajuste llevan a redefinir la forma de inserción internacional y de organización de las economías, lo hacen con el objetivo explícito de una integración mayor y más eficiente en la economía mundial. Esto a su vez significa optar por una aceleración del proceso de modernización en oposición a estrategias alternativas de autosuficiencia. Estas últimas, por cierto, no fueron aceptadas históricamente en la región, ya que aún el modelo de desarrollo desde dentro (Sunkel, 1990), perseguía la búsqueda de autonomía y no de autarquía del proceso de desarrollo. La contradicción básica será entonces, entre economías cada vez más modernas y un todavía alto nivel de pobreza. Este modelo se hace insostenible en un contexto democrático, porque las políticas de cambio estructural son de largo plazo y requieren del apoyo social para ser viables. La respuesta está en la búsqueda de un modelo de modernización para todos». (10)

#### IV. El Papel del Estado y los Retos de los Noventas

Se puede afirmar que, entre los grandes retos de la sociedad latinoamericana, están el profundizar el proceso democrático, el revertir el costo social de ajuste estructural, el engarzar la estructura económica con la revolución tecnocientífica que se está dando en el mundo de hoy y garantizarle a las presentes y futuras generaciones, un ambiente ecológicamente equilibrado.

Modernizar las economías en América Latina implica algo más que abrir los mercados, que reducir el Estado, que permitirle al mercado que sea quien asigne los recursos, etc. Es también necesario que, concomitantemente a esas acciones, los países latinoamericanos transformen su base productiva en una que tenga como soporte un alto componente tecnológico, de lo contrario, se corre el riesgo de quedarse muy atrás en el «tren de la historia». Esta tarea no es fácil y demanda mucha creatividad e inversión, de parte de la sociedad latinoamericana. Al Estado le corresponde, en esta área, jugar un papel importantísimo.

«Las políticas públicas (nivel macro), deberán estar dirigidas a consolidar sistemas científicos y tecnológicos y, primordialmente, a articular las capacidades científicas con los sectores productivos, en el marco de decisiones de largo plazo de especialización de la producción y de decisiones, en cuanto a la agresividad de las estrategias de innovación que se pretende lograr en las distintas líneas de especialización. Se trata de decidir, con un horizonte estratégico, la capacidad innovativa que se quiere promover por sector, para con un criterio selectivo, promover los programas de gestión tecnoló-

gica y de difusión de las innovaciones. Se trata de decidir en cuáles sectores se van a promover para generarles el entorno adecuado». (11)

Por otra parte, no puede hablarse de economías modernas, si un 44% de la población vive por debajo de la línea de pobreza. Si a la par de los programas de ajuste estructural no se desarrollan políticas que logren cambiar esta situación, flaco favor se le estará haciendo a los procesos democráticos, iniciados en los ochentas en la mayoría de los países de América Latina. En esta área, el Estado tiene un importante papel que desempeñar, instrumentalizando políticas que permitan instaurar modelos económicos que garanticen la equidad en desarrollo.

La modernización de las economías latinoamericanas, así como los procesos que permitan una mayor justicia social en estas sociedades, tiene necesariamente que darse dentro de un contexto de un ambiente ecológicamente equilibrado, de tal forma que, las actuales y futuras generaciones, no se vean privadas de este derecho.

Al Estado le corresponde, en este ámbito, ser el principal garante de esta tarea y para ello deberá echar mano a todas las potestades de imperio, si fuere necesario para este objetivo. En este punto, no son legítimas aquellas concepciones decimonónicas de la propiedad privada.

En síntesis, el papel del Estado debe orientarse a labores prioritarias, entre ellas «...el fortalecimiento de una competitividad basada en la incorporación del progreso tecnológico, la consecución de niveles razonables de equidad, y la sustentabilidad ambiental del desarrollo». (12)

Un modelo económico que garantice la estabilidad y el crecimiento económico no significa que el proceso democrático no se verá interrumpido. En América Latina entre 1945 y 1980, seis países alcanzaron tasas de crecimiento que oscilaron entre el 6% y 7% anual: Brasil (7,0%), Ecuador (7,0%), Costa Rica (6,8%), México (6,4%), Venezuela (6,4%) y República Dominicana (6,2%), pese a ello, en tres, se dieron regímenes autoritarios. Ahora bien, difícilmente se mantendrá un sistema democrático en una sociedad donde no exista estabilidad y crecimiento económico. La democracia sólo puede ser viable, en el largo plazo, en aquellas sociedades que posean una estructura económica que permita el desarrollo económico. Sin embargo, en América Latina existen peligros reales que acechan los procesos democráticos que no tienen origen en factores sociales y económicos, los que no deben ser ignorados, como son: el militarismo (Perú y Venezuela son dos ejemplos de ellos en la actualidad), el narcotráfico (la situación

que vivió Panamá y que vive Colombia son motivo de profunda reflexión), la corrupción de las clases políticas (en Brasil y Venezuela se han enjuiciado a los Presidentes de la República, lo que si bien es cierto ha fortalecido a los parlamentos y a los poderes judiciales, también es cierto que tales situaciones pueden crear profundos vacíos de poder y una pérdida de credibilidad en las instituciones democráticas). El populismo, que pese a estar silenciado, puede encontrar un verdadero caldo de cultivo, en el drama social que vive la inmensa mayoría de los latinoamericanos, en un futuro muy cercano, de no revertirse esa situación.

Los procesos democráticos en la región son frágiles aún, y para su mantenimiento y consolidación se requiere de un esfuerzo extraordinario, no sólo en el ámbito económico y social, sino que también en las áreas arriba mencionadas. La

transformación económica y social es necesaria, pero concomitante a ella, se deben emprender acciones que permitan el respeto de los derechos humanos de la población, un equilibrio entre los poderes del Estado, neutralizando la preponderancia del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes, para ello es menester modernizar y fortalecer el Parlamento y el Poder Judicial, así como garantizarles su independencia, que erradiquen el militarismo, la corrupción y el narcotráfico y, por último, que logren una verdadera descentralización política-administrativa.

La democracia será viable en América Latina sólo si se le garantiza a su población el disfrutar de los derechos políticos, económicos, sociales, y culturales, y los de la tercera generación, así como, si se logran consolidar las instituciones que configuran el Estado de Derecho.

## Citas bibliográficas

1. Loewenstein (Karl). *Teoría de la Constitución*. Ediciones Ariel, Barcelona, España, Segunda Edición, 1976.
2. Entre los derechos de la tercera generación se señalan, entre otros: El derecho al desarrollo, el derecho a la paz, el derecho a un ambiente ecológicamente equilibrado, etc.
3. Loewenstein (Karl) *op. cit.*
4. En la década de los ochenta, con excepción del caso del Ecuador y República Dominicana, son electos Presidentes de la República, mediante procesos democráticos los siguientes: En 1978, Jaime Roldós, muerto en un accidente aéreo y sustituido por el demócrata cristiano Osvaldo Hurtado, en Ecuador; ese mismo año en República Dominicana, Antonio Guzmán. En 1980, Fernando Belaúnde Terry, en Perú. En 1981, Roberto Suazo, en Honduras. En 1983, Raúl Alfonsín, en Argentina; ese mismo año en Bolivia, Hernán Silés Suazo. En 1984, José María Sanguinetti, en Uruguay, en Nicaragua, Daniel Ortega y en El Salvador, Napoleón Duarte. En 1985, José Sarney, Vicepresidente de Tancredo Neves (muerto antes de asumir el cargo) y en Guatemala, Vinicio Cerezo. En 1989, el General Andrés Rodríguez, en Paraguay. En 1990, Patricio Aylwin, en Chile.
5. Según cifras de la Comisión Económica para América Latina, entre 1980 y 1989, el producto per cápita disminuyó un 8,1%, situándose en una cifra de US\$2.312; o sea prácticamente su nivel promedio de 1978. En 1989 la inflación en la región llegó a la cifra de 1.157,6%. La tasa de inversión en relación con el PIB cayó desde un 24,2% hasta un 16,2% en el período. La transferencia neta de ahorro hecha a los acreedores externos de la región, entre 1982-1989 alcanzó una suma acumulada de US\$203.100 millones, lo anterior sin tomar en cuenta la salida de recursos por causa de la fuga de capitales y el deterioro en los términos de intercambio. La tasa de desempleo abierto alcanzó el 11% de la población económicamente activa.
6. En la actualidad, alrededor del 44% de la población latinoamericana (183 millones de personas) tiene ingresos por debajo de la línea de pobreza lo que significa que el 37% de las familias son pobres. El 17% de las mismas está en condiciones de indigencia. TOKMAN, (Victor E.) «Pobreza y Homogeneización Social: Tareas para los 90». En *Pensamiento Iberoamericano*, Revista de Economía Política, Número 19, Enero-Junio, 1991, p. 82. Según el señor Gert Rosenthal, Director Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina, a la fecha 196 millones de personas viven bajo la línea de la pobreza en América Latina, y para fines de siglo serán 201 millones. Discurso pronunciado en la Conferencia Regional de Latinoamérica y del Caribe sobre Población y Desarrollo, celebrada en México D.F., México, Mayo de 1993.
7. «De acuerdo con el «enfoque» de Washington, las causas de la crisis latinoamericana son básicamente dos: (i) el excesivo crecimiento del Estado, traducido en proteccionismo (el modelo de sustitución de importaciones), exceso de regulación y empresas estatales ineficientes y excesivamente numerosas; (ii) el populismo económico, definido por la incapacidad de controlar el déficit público y de mantener bajo control las demandas salariales tanto en el sector privado como en el sector público...» «El enfoque realmente alternativo es el «enfoque nacional-populista», que todavía existe en forma amplia y endémica en América Latina, pero, como perdió credibilidad y apoyo en los últimos años, no le prestaremos atención en ese artículo. El enfoque de la crisis fiscal aceptó la necesidad de la reducción en el tamaño del Estado, reconoce que su crecimiento exorbitante provocó distorsiones en la medida en que el Estado quedó a merced de los intereses especiales de los rentistas, pero subraya que la crisis se debe en menor medida al tamaño del Estado y más al hecho de que su forma de intervención -la estrategia de sustitución de importaciones- se agotó. Por otro lado, no acepta el lema neoliberal según el cual, si los errores del Estado pueden ser más graves que los fallos del mercado, la solución es eliminar o reducir al mínimo la intervención...» «...La crisis de América Latina no puede ser explicada por el populismo económico, porque este siempre existió y, no obstante, la región se desarrolló. No se explica tampoco por la inexistencia de estabilización, porque esta, por un lado, es consecuencia de la crisis y, por el otro, al ser alcanzada, no garantiza el reinicio del desarrollo. No se explica, finalmente, por la naturaleza intrínsecamente equivocada de la intervención del Estado, porque esta, durante muchos años, fue muy exitosa...» BRESSER PEREIRA (LUIS CARLOS) «La crisis de América Latina ¿Consenso de Washington o crisis fiscal». En *Pensamiento Iberoamericano*, Revista de Economía Política, número 19, enero-junio, 1991, págs.15, 18 y 19.
8. En América Latina la crisis fiscal del Estado tiene cinco componentes: (1) el déficit público; (2) ahorro público negativo o muy reducido; (3) una deuda pública -externa o interna- excesivamente grande, (4) falta de crédito del Estado, expresada en su incapacidad de construir una deuda pública interna voluntaria o en el plazo excesivamente corto de esta deuda (el overnight brasileño); y (5) la falta de credibilidad de los gobiernos (que no debe ser

- confundida con la falta de crédito del Estado). Bresser Pereira (Luis Carlos), *op. cit.* p. 19.
9. Según TOKMAN, *op. cit.* p. 82, la crisis de los ochenta y las políticas de ajuste seguidas, provocan que la pobreza no sólo no continúe disminuyendo sino que se llega al fin de la década con niveles de pobreza e indigencia superior a los del año 80.
10. TOKMAN (Víctor E.), *op. cit.* p. 99.
11. RODRIGUEZ (Ennio). «América Latina ante el abismo creciente del rezago tecnológico». En *Pensamiento Iberoamericano*. Revista Economía Política No. 19, Enero-Junio, 1991. p. 132.
12. Rosenthal (Gert) «América Latina y el Caribe. Base de una Agenda para los años noventa». En *Pensamiento Iberoamericano*. Revista Económica Política No.19, Enero-Junio, 1991, p. 63.

## BIBLIOGRAFIA

1. Bresser Pereira Luis Carlos. «La crisis de América Latina: Consenso de Washington o crisis fiscal». En *Pensamiento Iberoamericano*, Revista de Economía Política, número 19, enero-junio, 1991.
2. Carmona Segnini Ana Cristina y otros. «Raíces y En torno del Ajuste». Universidad Nacional. Heredia, Costa Rica, 1991.
3. Castillo Víquez Fernando. *Elementos Económicos en la Constitución Política*. Editorial Juritexto, San José, 1a. Edición, 1992.
4. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe Centro de Estudios para América Latina*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1991.
5. Iglesias Enrique V. «La difícil inserción internacional de América Latina. En *Pensamiento Iberoamericano*, Revista de Economía Política, número 19, Enero-Junio, 1991.
6. Jiménez Castro Wilburg. *Préstamos y programas de ajuste estructural de Costa Rica*. Editorial Universidad Estatal a Distancia. 1a. Edición. San José, Costa Rica, 1991.
7. Lizano Fait Eduardo y otros. *Crisis económica y ajuste estructural*. Editorial Universidad Estatal a Distancia, 1a. edición. San José, Costa Rica, 1990.
8. Loewenstein Karl. *Teoría de la Constitución*. Ediciones Ariel. Barcelona, España, Segunda edición, 1976.
9. Ocampo José Antonio. «Perspectivas de la economía latinoamericana en la década de los noventa». En *Pensamiento Iberoamericano*, Revista de Economía Política, número 19, enero-junio, 1991.
10. Rodríguez Ennio. «América Latina ante el abismo creciente de su rezago tecnológico». En *Pensamiento Iberoamericano*, Revista de Economía Política, número 19, enero-junio, 1991.
11. Rosenthal Gert. «América Latina y el Caribe. Bases de una Agenda de Desarrollo para los años noventa». En *Pensamiento Iberoamericano*, Revista de Economía Política, número 19, enero-junio, 1991.
12. Tokman Víctor E. «Pobreza y homogenización social: tarea para los noventa». En *Pensamiento Iberoamericano*, *Revista de Economía Política*,