

Los movimientos populares contra las políticas de austeridad económica en América Latina entre 1996 y 2001

■ Paul D. Almeida*

Introducción

Los movimientos populares en América Latina contra las políticas de austeridad económica dictadas por los Estados y las instituciones internacionales se han incrementado en los últimos dos años. Esta investigación descriptiva presenta datos de las protestas contra el neoliberalismo llevadas a cabo en cada país latinoamericano durante los años comprendidos entre 1996 y 2001. La variación a través del tiempo y en los diferentes países en el nivel de resistencia a la austeridad se explican en virtud de las oportunidades políticas, amenazas de integración económica mundial y los recursos para la movilización en el ambiente político de cada país. La presentación empieza por definir la austeridad económica.

-
- *Paul Almeida* es un profesor asistente en el Departamento de Sociología en la Universidad Texas A&M. El autor agradece el apoyo de Carmen Gispert, Mark Lichbach, The World Society Foundation, The Institute for Global Conflict and Cooperation (IGCC), y The Ernesto Galarza Applied Research Center (Universidad de California).

Una definición de la austeridad económica

Las protestas contra las políticas de austeridad económica incluyen los siguientes elementos:

—*La resistencia popular* contra:

- 1) Políticas específicas implementada por el estado de ajuste estructural (cortes en gastos públicos y sociales, ej., salud, subsidios a los granos básicos, educación, empleo público, etc.);
- 2) El incremento de precios con relación al ajuste estructural o pagos a la deuda externa, ej., inflación de consumos, los nuevos impuestos (IVA), etc.;
- 3) La privatización de industrias públicas, ej., la energía eléctrica, la salud, la educación, las telecomunicaciones, el petróleo, la minería, los puertos, la agua potable, los aeropuertos, etc.;
- 4) Las instituciones internacionales que promueven ajuste estructural como el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Organización Mundial de Comercio (OMC), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Foro Mundial Económico (FME), Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), MERCOSUR, y el Acuerdo de Libre Comercio Norteamericano (ACLN).

1.2. Orígenes de las protestas

Las protestas contra las medidas de austeridad económica tienen raíces en América Latina desde finales de los años 1970 —la alborada de la época neoliberal, cuando diferentes protestas masivas y disturbios estallaron en muchos países del continente—. Los estudios previos indican que los “disturbios de austeridad/FMI” estaban asociados fuertemente con la deuda externa y la política consecuente de ajuste estructural que cortó los subsidios y presupuestos del Estado (Walton y Seddon 1994; López Maya 1999: 215). John Walton y Jon Shefner, analistas reconocidos de protesta mundial contra la austeridad económica, observaron ochenta campañas de protesta contra la austeridad económica en América Latina entre los años 1976 y 1989 (Walton y Shefner 1994: 113).

1.3. Marco teórico

La teoría hegemónica en las investigaciones de los movimientos populares y sociales es la de las *oportunidades políticas* (Tarrow 1997). Esta teoría enfoca el contexto o el ambiente político de los movimientos sociales. Al menos, hay dos dimensiones específicas del ambiente político que favorecen el incremento de acción colectiva de las clases populares: 1) elecciones y 2) conflicto entre las élites. Estas dos dimensiones son oportunidades políticas.

Elecciones: Los movimientos sociales y populares pueden aprovechar el tiempo en turno a las elecciones para presionar al Estado y a sus dirigentes para hacer compromisos o cambios en la política en favor de la demanda popular. Durante el tiempo de las elecciones, las élites políticas son mas vulnerables a las disrupciones populares y la incertidumbre que causan protestas masivas y militantes. Una de la mayores olas de huelgas en el sector público en El Salvador (desde el fin de la guerra civil) contra la privatización de la seguridad social y salud pública ocurrió en 1999 en los mismos meses de la campaña electoral de la Asamblea Legislativa (Semana *Proceso* 2000:8-9). Sin embargo, los trabajadores necesitaron condiciones democráticas para activar esta oportunidad política. La expansión de los procedimientos democráticos formales en los años ochenta y noventa en América Latina incrementó la probabilidad de aprovechar el proceso electoral. La democratización política también hace más probable que los movimientos y grupos de la sociedad civil contra el ajuste estructural formen coaliciones y alianzas estratégicas con los partidos políticos opositores adentro del parlamento.

Conflicto entre las élites: La inestabilidad creada por el conflicto entre élites provee espacio para los movimientos populares para presionar el Estado directamente o una fracción de las élites que está en oposición. Por ejemplo, en agosto de 2001, los estudiantes y trabajadores guatemaltecos se aliaron con representantes de la Cámara del Comercio para oponerse a un nuevo impuesto creado por el gobierno y a la aprobación, por parte de la Asamblea Legislativa, del incremento del IVA de 10 por ciento a 12 por ciento.

Estas dos oportunidades políticas (elecciones y conflicto entre las élites) incrementan la probabilidad de protesta y sostienen las campañas de los movimientos sociales. Sin embargo, la teoría de oportunidades políticas no explica todos hechos en el contexto de América Latina en la época neoliberal. Esta teoría se enfoca en los cambios e incentivos *positivos* en el ambiente político que estimulan la movilización de grupos populares. La protesta contra la austeridad económica no está basada sobre el criterio de las oportunidades políticas exclusivamente: se necesitan otras explicaciones. Entre ellas existe la *teoría de la amenaza*.

La teoría de la amenaza: Otro mecanismo que incita a los grupos populares en protesta son los aspectos *negativos* en el ambiente político. El sociólogo norteamericano, Charles Tilly (1978), llama a estos componentes negativos en el ambiente político "amenazas." Tres amenazas que promueven a las clases populares en acción colectiva incluyen: 1) tensiones económicas; 2) el deterioro de los derechos sociales; y 3) la represión del Estado.

Tensiones económicas: Hablar de tensión económica implica aludir a recortes salariales, pérdidas de tierras, alza en los precios de insumos y la canasta básica, desempleo masivo, nuevos impuestos, etcétera. Estas presiones frecuentemente están muy asociadas con los programas de austeridad y ajuste estructu-

ral. Estos cambios en la economía crean descontento popular y actúan como una fuerza en la movilización colectiva para resistir tales cambios negativos.

Deterioro de los derechos sociales: El deterioro de los derechos sociales también sirve como una forma para animar la protesta popular. Durante los años 1940 y 1960, el Estado latinoamericano se encontró en proceso de desarrollo. El Estado intervino en la economía y la sociedad a niveles sin precedentes. Muchas de las empresas del gobierno y la infraestructura económica fueron fundadas o estuvieron controladas por el Estado en esta época. Esta intervención incluyó el control del petróleo, minas, telecomunicaciones, energía eléctrica, ferrocarriles, sistema de agua, así como de porciones del sector agrícola de exportación, tales como plantas procesadoras y bancos. Al mismo tiempo, el Estado intervino en la sociedad, especialmente urbana, con programas e institutos de seguridad social y pensiones, mejoramiento de inversiones masivas en el sistema educativo, salud y vivienda. En los años setenta, mucha de la población urbana en América Latina estaba acostumbrada a estos servicios y beneficios sociales. Cuando el Estado empezó a recortar estos beneficios desde finales de los años setenta hasta hoy, el pueblo percibió una pérdida en sus derechos sociales como ciudadanos. Algunos autores catalogan este proceso como “la pérdida de la economía moral” (Walton y Seddon 1994).

Represión del estado: A veces, la represión contra los movimientos populares incrementa el nivel de protesta (Rasler 1996). La represión es una amenaza a la seguridad personal. Las medidas represivas del Estado van desde el encarcelamiento hasta el homicidio contra los activistas políticos y la ciudadanía en general.

Estructuras de movilización y los marcos colectivos: Ni las oportunidades políticas ni las amenazas por sí mismas son suficientes para mantener la acción colectiva. Los movimientos sociales necesitan recursos para mantenerse. Estos recursos incluyen estructuras de movilización (McAdam, McCarthy, y Zald 1996) y marcos colectivos. Las estructuras de movilización se desarrollan en diferentes ambientes y núcleos como el familiar, el amistoso, el escolar, en la comunidad, en el barrio, en la iglesia, y el trabajo, los cuales proveen sitios para reclutar y movilizar a la gente para la acción colectiva. Otras estructuras de movilización importantes son las organizaciones y grupos populares. Los sindicatos, las asociaciones de estudiantes, campesinos, o indígenas se constituyen en medios para sostener la acción colectiva y presentar reivindicaciones a las élites políticas y económicas. Un recurso final son los marcos colectivos, que son una manera de percibir el mundo que anima a las clases populares y repercute en sus condiciones de vida (Snow y Benford 1988). Por los años 1990, un claro marco “contra el neoliberalismo” ha surgido en América Latina.

Síntesis teórica: Las protestas y movimientos populares contra la política de austeridad económica están manejados por una mezcla de oportunidad política y amenaza, combinada con las estructuras de movilización. En la próxima sección,

se presenta un análisis descriptivo de las protestas contra las medidas de austeridad económica, que tuvieron lugar entre 1996 y 2001.

2. Acerca de los datos de esta investigación

Los datos de esta investigación sugieren que hay una nueva ola de protestas contra las políticas de austeridad económica en los últimos dos años. Se recogieron datos de *Las Noticias Semanales de las Américas* (incluye los periódicos latinoamericanos, europeos y norteamericanos entre finales de 1995 y 2001). Las protestas que se consideraron en este estudio estuvieron relacionadas con una tema de austeridad económica o ajuste estructural: inflación, nuevos impuestos, recortes de prestaciones, o la privatización de las industrias públicas (Veltmeyer, Petras, y Vieux 1997: 21-23). Pude constatar que entre 1996 y 2001 hubo 281 campañas contra la austeridad económica, las cuales incluyeron 969 protestas distintas en América Latina y el Caribe.

2.2. Vista en conjunto de América Latina

La figura 1 muestra que no hay evidencia de una tendencia de una mayor participación de gente involucrada en las protestas contra la austeridad a través del tiempo. En 1996 y 1997 hubieron huelgas masivas en Colombia y Brasil con cientos de miles de participantes. Sin embargo, en términos de campañas y protestas individuales contra la austeridad y el ajuste estructural se observa un incremento entre 1996 y 2001 (véase figura 2). Las campañas contra la austeridad significan luchas extensas contra una política específica como la privatización, nuevos impuestos, y recortes en el presupuesto público. Protestas son los sucesos individuales dentro de una campaña (ej., cada marcha, bloqueo de carreteras, huelgas, nuevas peticiones, etc.).

Figura 1: Número de participantes en las protestas contra la auteridad Latina, 1996-2001 (Documentado trimestralmente)

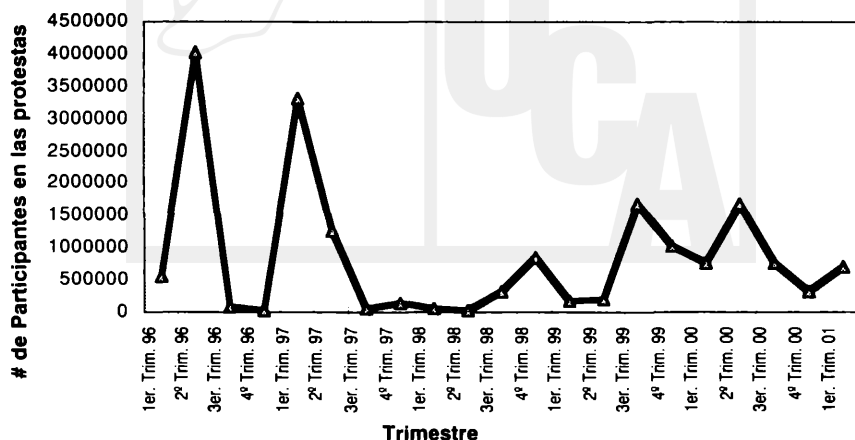
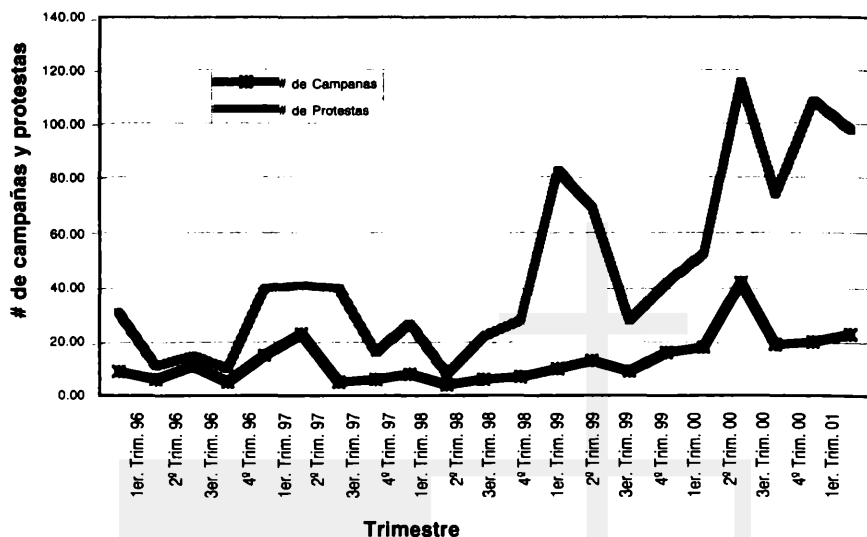


Figura 2: Campañas y protestas contra la austeridad en América Latina, 1996-2001 (documentadas trimestralmente)



Comparación entre los países latinoamericanos

Al final de los años setenta hasta al principios de los noventa, los países latinoamericanos que sufrieron el más alto nivel de protesta contra la austeridad y el ajuste estructural fueron Perú, Argentina, República Dominicana, Brasil, Bolivia, y Venezuela (Walton y Shefner 1994; Veltemeyer y Petras 2000). En los años entre 1996 y 2001, otros se han registrado altos niveles de protesta como Ecuador, Colombia, Honduras, Nicaragua, y El Salvador (véanse las Figuras 3, 4 y 5).

Figura 3: Número de las campañas contra la austeridad económica (documentadas) en América Latina, noviembre 1995-marzo 2001

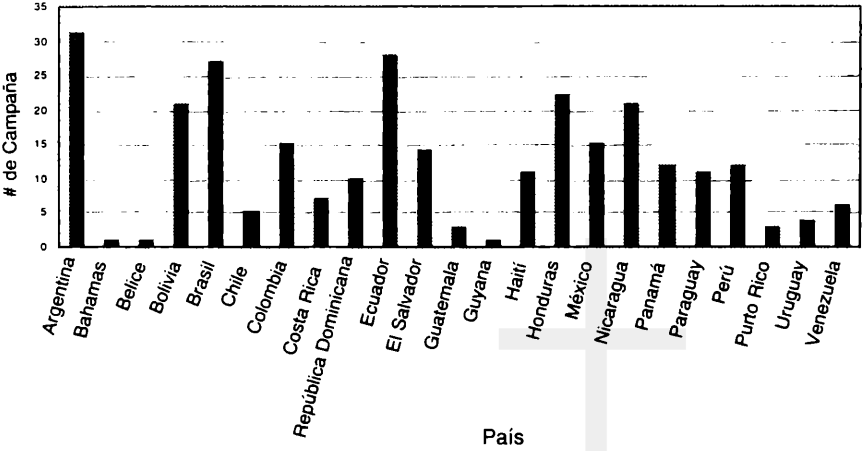


Figura 4: Número de protestas contra la austeridad económica (documentadas) en América Latina, noviembre 1995-marzo 2001

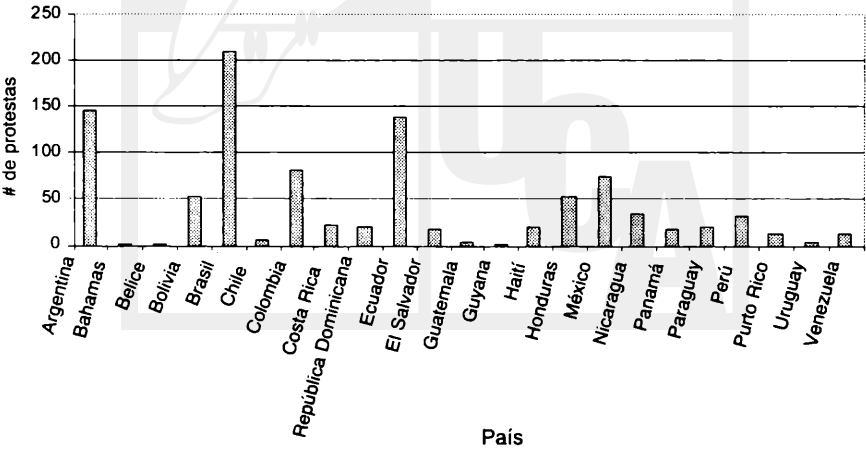
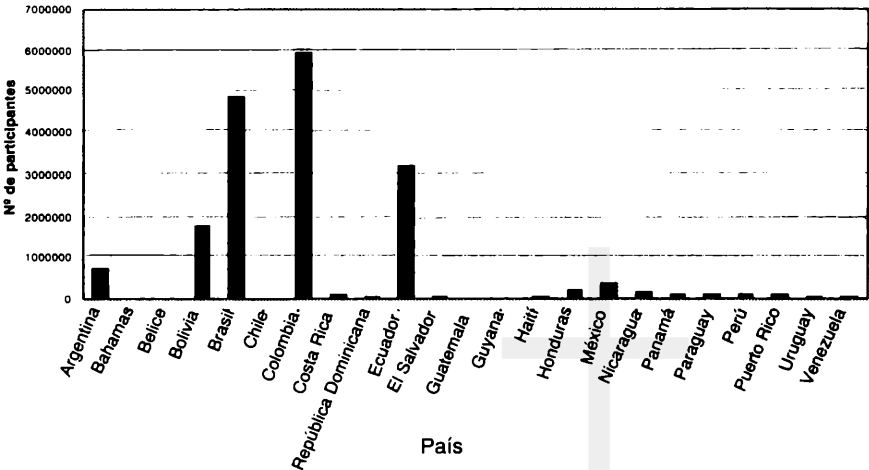


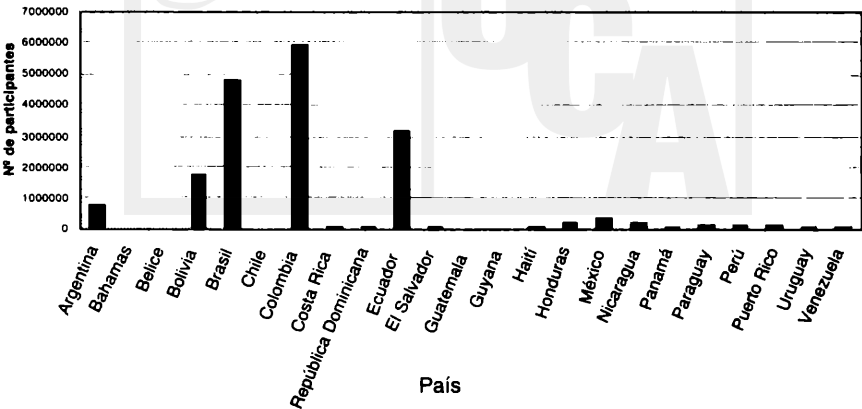
Figura 4: Número de participantes en las protestas contra la austeridad económica en América Latina, noviembre 1995-marzo 2001



Intensidad de las protestas

La Figura 6 presenta datos sobre el nivel de la intensidad de las protestas contra la austeridad en términos de heridos y muertos durante las campañas. Los heridos y muertos incluyen a los participantes, testigos en la calle y los cuerpos de seguridad pública. Argentina, Bolivia y Nicaragua tienen los más altos niveles de intensidad durante esta época.

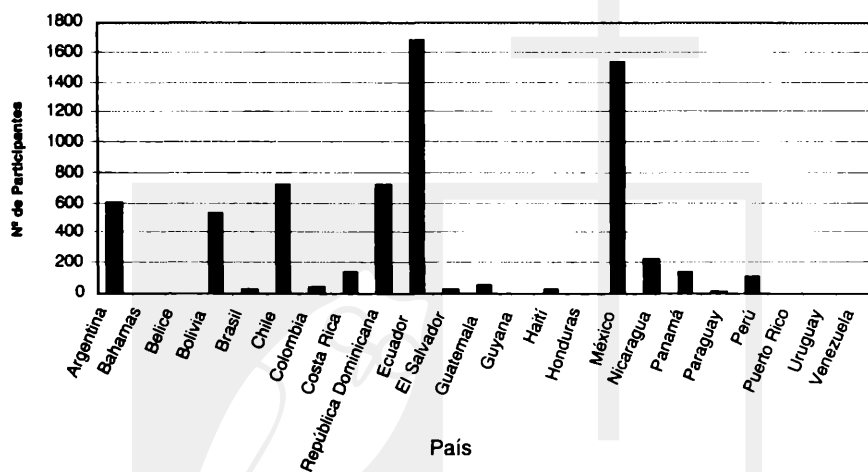
Figura 6: Heridos y muertos durante las protestas en contra de la austeridad económica (documentados) en América Latina, noviembre 1995-marzo 2001



La represión del Estado

Durante las protestas contra las políticas neoliberales, se registran variaciones en el nivel de la represión implementado por el Estado en cada país. La figura 7 indica donde hubo detenciones masivas durante las protestas contra el ajuste estructural. Es interesante que sólo Ecuador tiene el mayor número de detenciones *y un alto nivel de protesta*. México y la República Dominicana tienen muchas detenciones pero su nivel de protesta actual es más bajo.

Figura 7: Número de detenciones durante protestas contra la austeridad económica en América Latina. Noviembre 1995-marzo 2001



¿Cuáles grupos sociales participan con mayor frecuencia en las protestas contra las medidas de austeridad y ajuste estructural, y las políticas del neoliberalismo? El cuadro 1 presenta los datos preliminares de los grupos políticos que participaron en las 281 campañas de protesta documentadas entre 1996 y 2001. Los datos sugieren que la clase obrera es el actor principal en la batalla contra la política de austeridad económica. La clase obrera estuvo presente en el 56 por ciento de las campañas de protesta contra la austeridad. La mayoría de los trabajadores fueron del sector urbano con la excepción de los mineros. Estos datos evidencian de la clase trabajadora es el grupo que se siente más amenazado por la política de la austeridad, o al menos tiene la capacidad de movilizarse contra tales políticas.

Los actores sociales contra la austeridad

Cuadro 1: Tipología y porcentajes de los grupos sociales opuestos a la austeridad económica en América Latina, entre 1996 y 2001

Grupo social	Número de campañas en las que participó	Porcentaje de campañas en las que participó	Total de campañas
Clase obrera	157	55.9%	281
Empleados públicos	66	23.5%	281
Estudiantes	49	17.4%	281
Campesinos	44	15.7%	281
Maestros	38	13.5%	281
Grupos de la comunidad, organizaciones populares, derechos humanos	24	8.5%	281
Indígena/Étnico	21	7.5%	281
Partidos de la izquierda y anarquistas	18	6.4%	281
Desempleados, sector informal	13	4.6%	281
Clase media	12	4.3%	281
Iglesia	8	2.9%	281
Medioambientalistas	8	2.9%	281
Grupos de mujeres	5	1.8%	281
Guerrilleros/Grupos armados	3	1.1%	281

Otro grupos sociales importantes son los empleados públicos, campesinos, estudiantes, y maestros. Los empleados públicos forman la fracción de la clase obrera más amenazada directamente con la política del ajuste estructural. Recorte de presupuestos y despidos masivos han sido una cruda realidad para los empleados públicos (trabajadores en la seguridad social, salud, administración, obras públicas y educación). Los maestros en Argentina, Ecuador y Honduras (y Costa Rica en 1995) han estado muy activos en los últimos años en las campañas de protesta contra el ajuste estructural. Los estudiantes, por razones variadas han estado presentes en las protestas —especialmente contra las alzas de los pagos de las colegiaturas (por ej., la huelga de UNAM en 1999), recortes en el presupuesto de educación (por ej., las manifestaciones universitarias en Nicaragua 1995-1997), alzas en las tarifas del transporte (estudiantes en Ecuador y Chile en 2001). También los estudiantes han mostrado solidaridad con la clase obrera en sus luchas callejeras contra el ajuste estructural. Finalmente, los

campesinos organizados han luchado en muchas de las campañas de protesta, especialmente en Ecuador, Brasil, Paraguay, Nicaragua y Bolivia, contra recortes en subsidios al sector agrícola y la privatización de la seguridad social campesina.

Otros grupos sociales aparecen en menor proporción en las protestas. Sin embargo, estos grupos forman un importante componente en la coalición política contra el neoliberalismo. Grupos de las comunidades, organizaciones populares, grupos de derechos humanos, la iglesia popular, el movimiento feminista e indígena, vendedores de mercados y ambulantes, pensionados, deudores y microempresarios a veces se unen o dirigen campañas contra las medidas de austeridad económica. En países específicos, estos grupos tienen mayor participación en las confrontaciones con el estado. Por ejemplo, en la República Dominicana, los grupos comunitarios tienen altos niveles de presencia en las protestas contra el ajuste (Bobeá 1999: 193-195). En Argentina, los ciudadanos desocupados se han organizado (por ej., “los piqueteros”) para enfrentar el ajuste buena parte de la protesta contra el neoliberalismo en Ecuador ha sido conducida por grupos indígenas.

El Cuadro 1 también indica que los “nuevos movimientos sociales” no son los principales actores en esta forma de lucha. Los “nuevos movimientos sociales”, tales como el movimiento gay, los ecologistas, el activismo en pro de los derechos de los animales y otros, se han incrementado dramáticamente en América Latina en los últimos diez años. La austeridad económica parece afectar a los movimientos sociales mas tradicionales.

Conclusión

Entre 1996 y 2001, la protesta contra la austeridad económica en América Latina parece estar incrementándose en lo que respecta a campañas y protestas. Sin embargo, el número de participantes total no se ha incrementado linealmente a través del tiempo. Los países con grandes campañas contra el ajuste estructural en los años 1980, como Argentina, Brasil y Bolivia siguen registrando altos niveles de protesta en el nuevo siglo. Además, otros países como Ecuador y las naciones centroamericanas, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Guatemala (esta última, a partir de 2001) han tenido muchas batallas contra la austeridad en los últimos dos años. La represión (medida por el número de detenciones) contra estos movimientos populares es más alta en el Ecuador, México y República Dominicana. En Ecuador, la represión no parece ser muy efectiva y posiblemente ha generado mayores niveles de protesta.

En términos de los grupos sociales participando en la protesta, la clase obrera se destacó, involucrándose en el 56 por ciento de las campañas contra las políticas de austeridad económica. La fracción de la clase obrera con la mayor

participación en las protestas es el sector público es el grupo más afectado directamente por los ajustes estructurales—. Los campesinos y los estudiantes también participan en esta forma de protesta más que otros grupos sociales. Los “nuevos movimientos sociales” aparecen en números más bajos en las protestas contra el neoliberalismo.

Esta investigación es preliminar y descriptiva. En el futuro, para examinar la teoría más estrechamente con los datos empíricos, debemos explorar algunas hipótesis: 1) Durante campañas electorales y conflictos entre las élites habrá mas protestas. 2) Los Estados latinoamericanos que todavía tienen una gran proporción del sector social y económico en manos del gobierno tendrán mayor resistencia popular contra la austeridad económica (Por ej., Ecuador y Bolivia). 3) En los países latinoamericanos con la mayor deuda externa, en proceso de reestructuraciones y acuerdos con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial habrá más protestas (Walton and Ragin 1990). 4) Los países más urbanizados tendrán más protestas (ibid.). 5) Los países con altos niveles de organización sindical y que registran un alza en las inscripciones universitarias tendrán más protestas contra el neoliberalismo. 6) Los grupos sociales más afectados económicamente por las políticas de austeridad y el ajuste estructural aparecerán en las campañas y las protestas contra el neoliberalismo más que otros grupos, con la excepción de trabajadores en el sector informal de la economía.

Bibliografía

Bobea, Lilian. 1999. “De la protesta a la propuesta: articulaciones entre los movimientos populares y el Estado en República Dominicana.” Pp.179-208, en M. Maya López (ed.) *Lucha popular, democracia, neoliberalismo: protesta popular en América Latina en los años de ajuste*. Caracas: Nueva Sociedad.

El Salvador-Proceso (informativo semanal). 2000. “Perspectivas del Conflicto en el Seguro Social.” *Proceso* 20, No. 881: 8-9.

Laufer, Rubén y Claudio Spiguel. 1999. “Las “puebladas” argentinas a partir del “santiagueñazo” de 1993: Tradición histórica y nuevas formas de lucha.” Pp.15-43, en M. Maya López (ed.) *Lucha popular, democracia, neoliberalismo: protesta popular en América Latina en los años de ajuste*. Caracas: Nueva Sociedad.

López Maya, Margarita. 1999. “La protesta popular venezolana entre 1989 y 1993 (en el umbral del neoliberalismo).” Pp.209-235, en M. Maya López (ed.) *Lucha popular, democracia, neoliberalismo: protesta popular en América Latina en los años de ajuste*. Caracas: Nueva Sociedad.

McAdam, Doug, John McCarthy, and Mayer Zald (ed.). 1996. *Comparative Perspectives on Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rasler, Karen. 1996. "Concessions, repression, and political protest in the Iranian Revolution." *American Sociological Review* 61 (1):132-152.

Scribano, Adrián. 1999. "Argentina "cortada": cortes de ruta y visibilidad social en el contexto de ajuste." Pp.45-71, en M. Maya López (ed.) *Lucha popular, democracia, neoliberalismo: protesta popular en América Latina en los años de ajuste*. Caracas: Nueva Sociedad.

Snow, David and Robert Benford. 1988. "Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization", en Klandermas, Kriesi y Tarrow, (eds.) *International Social Movement Research: From Structure to Action* Vol. 1 pp.197-217.

Tarrow, Sidney. 1997. *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza

Tilly, Charles. 1978. *From Mobilization to Revolution*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Veltmeyer, Henry , James Petras y Steve Vieux. 1997. *Neoliberalism and Class Conflict in Latin America*. New York: St. Martin's Press.

Veltmeyer, Henry y James Petras. 2000. *The dynamics of social change in Latin America*. New York: St. Martin's Press.

Walton, John y Charles Ragin. 1990. "Global and National Sources of Political Protest: Third World Responses to the Debt Crisis" *American Sociological Review* 55(6): 876-890.

Walton, John y David Seddon . 1994. "Food Riots Past and Present." Pp. 23-54 en Walton and Seddon, (eds.), *Free Markets and Food Riots: The Politics of Global Adjustment*. Oxford: Blackwell.

Walton, John y Jon Shefner. 1994. "Latin America: Popular Protest and the State." Pp.97-134, en Walton and Seddon, (eds.), *Free Markets and Food Riots: The Politics of Global Adjustment*. Oxford: Blackwell.