
Alex Eugenio Fernandez Jilberto

Latijns-Amerika: de stille revolutie van de neo-liberale herstructurering*

Het neoliberal hervormingsbeleid heeft radicale veranderingen te weeggebracht in de economische en sociale structuur van Latijns-Amerika. Men kan deze veranderingen enkel vergelijken met de effecten van de internationale crisis in de jaren dertig. Dat leidde toen tot het verdwijnen van de oligarchische economie, die gericht was op de uitvoer van land- en mijnbouwproducten en die overgeërfd was van de koloniale tijd, ten voordele van een op exportsubstitutie gerichte industrialisatie. De radicale neoliberale politiek welke door het *Internationaal Monetair Fonds* (IMF) wordt gestimuleerd, werd aanvankelijk in de jaren zeventig in de landen van de Latijnsamerikaanse Zuidpunt (Argentinië, Uruguay en Chili) doorgevoerd. Dat ging gepaard met gewelddadige militaire dictaturen die het neoliberalisme conceptualiseerden als de structurele oplossing voor het "communistische gevaar".

De keynesiaanse economische politiek, die gekenmerkt werd door populisme en die de industrialisatie begeleidde, destabilliseerde in toenemende mate het politieke regime van de populistische staat, d.i. de onderontwikkelde versie van de Europese welvaartstaat, deels dan als gevolg van de toenemende economische en sociale eisen welke door de massabewegingen werden geformuleerd. Zo stelde de ideologische radicalisering van de arbeidersbeweging de legitimiteit van de kapitalistische staat in vraag. De onbeperkte openheid van de economie ten aanzien van de internationale markt welke zowel door het IMF als door de neoliberale politiek werd geëist, leidde tot een toenemende desindustrialisatie van de economie ten voordele van de export van agrarische producten. Dat stemde overeen met de politieke wil van de militaire bureaucratie om de arbeidersbeweging van de nationale politieke arena weg te vegen en paste in de militaire doctrine van de nationale veiligheid, omdat die de arbeidersbeweging beschouwde als de structurele oorzaak van het communistische gevaar.

*de auteur is docent en onderzoeker aan het Instituut voor Internationale Betrekkingen van de Universiteit van Amsterdam

In Centraal-Amerika voltrok zich de invoering van de neoliberale politiek tijdens de jaren tachtig in een context van een quasi burgeroorlog en van onbeperkte Noordamerikaanse inmenging in de regio. Zonder enige twijfel moeten we, dit in tegenstelling tot de landen van de Latijnsamerikaanse Zuidpunt, in overweging nemen dat de neoliberale hervormingspolitiek hier plaats vond in een overwegend agrarische economie die geen industrialisatie van de omvang van Mexico of Zuid-Amerika had gekend. Het gevolg van de voornoemde hervormingspolitiek was dat de macht van de op de export gerichte oligarchieën als factor van politieke stabiliteit werd hersteld en dat dit machtsherstel kon rekenen op de steun van de Noordamerikaanse politiek in de regio. Een vergelijking tussen de krachtlijnen van de beginnende neoliberale politiek in beide regio's vormt het onderwerp van het eerste deel van dit artikel. In het tweede deel blikken we terug op de monetaristische en structurele aanpassingen in het kader van het debat over de economische ontwikkeling van Latijns-Amerika. Tenslotte geven we onze conclusies.

1. Modellen van neoliberale herstructurering

Zowel de democratieën als de politieke regimes van Latijns-Amerika die een liberaal economische hervormingsproces ondergingen, hebben zich moeten aanpassen aan twee situaties welke nieuw zijn voor de politieke arena van bedoelde landen. Dat eerste gegeven houdt verband met het verlies van soevereiniteit van deze staten als gevolg van de opgelegde neoliberale economische politiek van de machtsoverdracht aan de internationale economische organisaties. De buitenlandse schuld en de afhankelijkheid die dit betekende ten aanzien van het IMF, beperkte de mogelijkheden van deze staten om zelf hun economische politiek te bepalen. Een tweede gegeven houdt verband met de verhouding tussen de politieke onmogelijkheid van de samenleving om de staat opnieuw te "nationaliseren", en de effecten van de monetaristische hervormingen. Dit is het geval voor landen zoals Argentinië, Chili en Uruguay waar de neoliberale herstructurering gepaard ging met de instelling van een militaire dictatuur. De voortzetting van het neoliberale beleid onder de nieuwe democratieën verschijnt dan als het enig levensvatbare alternatief. De Latijnsamerikaanse economieën hebben daarom gepoogd een politieke en sociale overeenstemming te bereiken ten aanzien van de voortzetting van dit beleid dat men nu als "*pragmatisch neostructuralisme*" aanduidt.

Deze ideologische omstandigheden die zowel de invoering als de voortzetting van de neoliberale politiek sterk hebben bepaald, hielden verband met de toenemende industrialisatie en de economische groei

die het gevolg waren van de staatsinmenging in de economie. Dat leidde dan weer tot een algemene verstaatsing van de economie, waardoor de staatsbedrijven de privébedrijven verdrongen.¹

Staatskapitalisme en economisch protectionisme vonden hun oorsprong in de periode van de importvervangende industrialisatie (1940-1970). Daarin zag men later de structurele oorzaak van het slecht functioneren van de binnenlandse markt en van de spanningen die zich voortdurend verscherpten als gevolg van het protectionisme. Aan de andere kant beschouwde men de relatie tussen industrialisatie en democratie, die het resultaat was van het sociaal pact dat de populistische staat ondersteunde, als de beslissende politieke factor voor de economische groei.

Het economische systeem legitimeerde de sociale eisen van de sociale groepen, iets wat als negatief werd gezien voor de accumulatie van het kapitaal. Daarom stelde men de democratie voor als onverenigbaar met voorwaarden voor de ontwikkeling en de economische groei², daar dit gepaard ging met een politieke radicalisering van het populisme en met een toenemende invloed van politieke eisen van socialistische aard. Dit laatste compromitteerde niet alleen de politieke stabiliteit van de populistische staat die onderworpen was aan de druk van de massabewegingen, maar ook de levenskansen van het kapitalistisch systeem.

Zo gezien waren de autoritaire regimes van de Zuidpunt (Argentinië, Uruguay en Chili) in de jaren zeventig geneigd om de sinds meer dan veertig jaar door de staat gevolgde industrialisatiepolitiek in functie van de importsubstitutie te herzien. Dit mondde tenslotte uit in een poging tot algehele hervorming van de samenleving, zoals een wijziging in de staatsvorm, een verandering in het ontwikkelingspatroon en een omschakeling van het economisch systeem. Dat zou dan moeten gebeuren op basis van een algemene privatisering van de economie, van een herstel van de marktmechanismen als exclusief mechanisme bij het toewijzen van de economische middelen, van een onbeperkte openheid van de economie ten aanzien van de wereldmarkt en van de politieke controle over de burgerlijke samenleving. Dit laatste veroorzaakte tevens een algehele herziening van de sociale verhoudingen en een radicale verandering in de participatie van de sociale klassen in het economisch proces. De toenemende marginalisering van de industriële sectoren die produceerden voor de binnenlandse markt, veroorzaakte een toenemende desindustrialisatie van de economie. De politieke rol van de industriële bourgeoisie, welke nog dateerde uit de populistische periode van de industrialisatie in de importsubstitutie (1940-1970), werd overgenomen door een financiële bourgeoisie, die haar macht vestigde op de internationale schuldenberg (buitenlandse schuld)³.

De politieke voorstanders van de nieuwe financiële sectoren steunden de ontwikkeling van een nieuwe ondernemerstechnocratie die de vroegere economische functies van de staat overdroegen op de markt. Deze technocratie vormde een hoog gekwalificeerde en sterk geïdeologiseerde elite. Zij wilde vanuit de privé-sector de economie volgens een algemeen herstructureringschema hervormingen verwezenlijken in opdracht van de militaire bureaucratieën (Argentinië, Uruguay en Chili). De autoritaire bureaucratische landen moesten nu een politiek regime van "beschermde democratie" instellen. De autoritaire dimensie van de staat veiligstellen was nodig om de economische veranderingen, die het resultaat waren van de monetaristische politiek, te vrijwaren. Het herstel van de democratie in de Zuid Amerikaanse staten die een neoliberale hervormingspolitiek onder de militaire dictatuur ondergingen, maakte een einde aan de illusie dat men een politiek regime kon instellen dat zich zou kunnen handhaven op basis van het model van de "geleide democratie". Aan de andere kant betoonden de nieuwe democratieën weer een opmerkelijke aanleg om de neoliberale economische politiek voort te zetten en aan te moedigen, ofwel door de steunen op een rechts populisme, zoals dat van Collor de Mello in Brazilië, ofwel door te steunen op het peronisme (Carlos Menem in Argentinië).

In Centraal-Amerika nam de neoliberale hervormingsbeweging in de jaren tachtig andere kenmerken aan. Deze laatste waren niet enkel en alleen het gevolg van het directe politieke en militaire ingrijpen van de Verenigde Staten, maar ook van de economische ontwikkeling in de regio. De economische politiek gericht op importsubsidie vond hier enkel plaats in de jaren zeventig. Maar dit bracht geen grondige veranderingen te weeg in het oligarchische model dat gebaseerd was op de export van grondstoffen en landbouwproducten, zoals dat wél was gebeurd na de Tweede Wereldoorlog in Zuid-Amerika. In Centraal-Amerika koos men eerder voor een aanvulling op het oligarchische exportmodel, waardoor wén de nadelige gevolgen van de dalende landbouwmarktprijzen op de wereldmarkt kon compenseren of afzwakken. Terwijl in Zuid-Amerika de verslechterde ruilvoet, die de grondstoffen vanaf de internationale crisis van de jaren dertig had getroffen, had geleid tot het formuleren van een nieuw ontwikkelingsmodel op basis van een autonome industrialisatie, leidde dit in Centraal-Amerika daarentegen tot een verscherping van de uitbuitingsgraad van de arbeidskracht in de landbouw. Men moet dus goed onthouden dat het neoliberale herstelbeleid in Centraal-Amerika plaatsgreep in overwegend agrarische economieën die open stonden voor de invloed van de wereldmarkt en die, behalve dan voor Costa Rica, geen populaire staat kenden als onderontwikkelde variant van de welvaartsstaat in de geïndustrialiseerde landen.⁴ Het

probleem van de privatisering van de economie, vooral dan van de staatsbedrijven, bleef hier relatief marginaal. De neoliberale politiek streefde vooral naar het opnieuw opbouwen en versterken van de economische machtsbasis van de exporterende en relatief geïnternationaliseerde agrarische oligarchie. Dit kan nu en dan leiden, in het bijzonder na de ondergang van het Sandinisme in Nicaragua, tot een politieke stabilisatie in de regio.

Vanaf 1980 werd in Centraal Amerika een nieuw financieringssysteem door de *Banca Multilateral Internacional* (filiaal van de Wereldbank) opgelegd : het zogenaamde *Programa de Ajuste Estructural* (PAE). De door deze programma's opgelegde maatregelen waren niet bestemd voor het financieren van specifieke projecten, maar wel om de betalingsbalans gezond te maken. Daardoor verbonden de betrokken landen zich ertoe om een reeks economische hervormingen door te voeren volgens de grondlijnen vastgelegd in deze plannen. De zaken die hierin gewoonlijk de meeste aandacht krijgen, zijn: het verlagen of afschaffen van de invoerrechten of de controle op de invoer, een verhoging van de prijzen betaald voor de producten afkomstig van de gemengde agrarische bedrijven, het vaststellen van realistische rentevoeten, een privatisering van de economie via het overdragen van activiteiten van de staatsbedrijven naar de privé-sector. De PAE zijn duidelijk verschillend van de *Programas de Estabilización* (PE). Deze laatste programma's moeten de onevenwichten op de betalingsbalans (buitenlands evenwicht) corrigeren en de inflatie (binnenlands evenwicht) verminderen of tot staan brengen. Ze gaan ervan uit dat een "macro-economische aanpassing" optreedt als de samengestelde vraag niet meer het aanbod overtreft, in elk geval niet meer dan men het kan verdragen met een redelijk niveau van buitenlandse schuld.⁵

De PAE's gaven de doelstellingen aan van micro-economische doelmatigheid en van de stijgende economische groei (stabiliteit met groei). De "micro-economische groei" verwijst in dit geval naar veranderingen in de productieve structuur, naar het uitbreiden van de sectoren waarvan het desbetreffende land aantoonbare comparatieve kostenvoordelen verwacht, en naar een inkrimping van de "inefficiënt" werkende sectoren. Ongetwijfeld zijn de PAE's veel meer dan een conjunctureel antwoord op het probleem van de buitenlandse schuld. Zij willen een globale hervorming van de economie en de maatschappij realiseren, naar het voorbeeld van de landen van de Zuidpunt (Argentinië, Uruguay en Chili) in de jaren zeventig. De PAE's gingen uit van de overtuiging dat de economische en financiële crisis had aangetoond dat het ontwikkelingsmodel dat gebaseerd was op de gemengde agrarische bedrijfjes en dat in deze landen vanaf het einde van de Tweede Wereldoorlog was

toegepast, op een dood spoor was beland. In de sector van de gemengde boerenbedrijven aanpassingen bewerkstelligen ten einde de ontwikkeling van de overige sectoren te stimuleren en de plattelanders een rechtvaardiger aandeel in de opbrengst te geven, lukte niet meer. Daarom moet men opnieuw de doelstelling aanpassen in verhouding tot de sociale conjunctuur. Dit betekent een strategische keuze maken voor de op de export gerichte landbouw.

Op deze wijze kunnen we de economische ondergang van een omvangrijke groep van kleine producenten van basisgranen begrijpen, van producenten die men niet kon inschakelen in de agrarische export. Dat laatste vertaalde zich dan weer in plattelandsvlucht, in proletarisatie en in concentratie van het grondbezit in handen van gemiddelde en grote bedrijven die in staat worden geacht om de nieuwe exportproducten voort te brengen. Vervolgens merkte men de tendens naar een vermindering van de agrarische productie bestemd voor de binnenlandse markt. Zo bleef er enkel nog het zelfgebruik over voor een omvangrijke groep van kleine graanproducenten, met alle risico's vanden dien dat zij economisch zouden verdwijnen, mochten zij er niet in slagen om zich in de "exportgerichte landbouw" in te schakelen. De versnelde concentratie van het grondbezit, die door het neoliberale beleid in Centraal-Amerika op gang kwam, werd door de multinationale bedrijven bevorderd. Dit laatste heeft echter geleid tot oproepen van de zijde van bepaalde instellingen, zoals de *International Development Association* (IDA) in Costa Rica, tot de transnationale bedrijven om niet langer grond van de kleine boeren op te kopen, maar om met hen exportcontracten af te sluiten en aldus de productie (dus ook de risico's) in handen te laten van de perceelboeren. Hierdoor kan men dan tenminste nog de schijn van een evenwichtige verhouding in het grondbezit ophouden.

2. Het klassieke dilemma van Latijns-Amerika : structuralisme of monetarisme ?

De neoliberale principes die men op Latijns-Amerika heeft toegepast, zijn in wezen te herleiden tot monetaristische opvattingen over de economische stabiliteit (in het bijzonder t.a.v. de inflatie) zoals die er ook al in de jaren vijftig in zwang waren. Elke benadering van het verschijnsel inflatie en van economische stabiliteit in Latijns-Amerika vertrekt immers van twee principes die sinds de jaren vijftig het debat bepaalden: structuralisme of monetarisme.

De structuralistische aanpak stelt dat de oorzaken van de inflatie te vinden zijn in de economische structuur. Die wordt gekenmerkt door een te geringe mobiliteit van de hulpmiddelen, een segmentering van de

markten en een onevenwicht tussen vraag en aanbod op niveau van de sectoren. Naarmate de economie groeit, moet men het hoofd zien te bieden aan "knelpunten" die het gevolg zijn van een verandering in de vraag. Dit laatste is weer te wijten aan het inkomensniveau dat een onvoldoende aangepast aanbod krijgt. De belangrijkste knelpunten in deze structurele crisis zijn een verstarring van het aanbod van voedingswaren, een gebrek aan beschikbare deviezen, een verstarring van het belastingstelsel en van het openbare kostenpeil, een onvermogen om het binnenlands spaarniveau te verhogen, een onvoldoende aanbod van intermediaire goederen (brandstoffen, kunstmest, krediet, enz.).

De structuralistische aanpak ter stabilisatie van de economie veronderstelt een geleidelijk ingrijpen en baseert zich op hervormingsgezinde politieke opvattingen. De hierboven geschetste problemen wil men oplossen door middel van diepgaande institutionele hervormingen: landbouwhervorming, staatsingrijpen in de diverse domeinen van de economie en een belastinghervorming. Deze herstructureringen mikken op een verbetering van de produktiviteit en op inkomensherverdeling ten gunste van de armste bevolkingsgroepen en de achtergebleven sectoren van de economie.

De monetaristische aanpak staat een strategie op korte termijn voor ten einde de prijsstijgingen af te remmen. Het uitgangspunt is dat de inflatie schadelijk is voor een efficiënte economische groei en dus nadelige gevolgen heeft voor de inkomensverdeling. Dit laatste dan als gevolg van hetgeen men de "inflatoire aanslag" op het inkomen noemt. De monetaristische stabilisatiemodellen voor de economie gebruiken een aantal politieke instrumenten, zoals de controle van het geldaanbod en een vermindering van het financieringstekort, opheffing van de subsidies, devaluatie van de munt en een liberalisering van de prijzen. Zowel de monetaristische als de structuralistische aanpak gaven aanleiding tot economische herstelprogramma's welke in de jaren vijftig en zestig in de verschillende Latijnsamerikaanse landen zijn toegepast.⁶

De jaren zeventig betekenden in Latijns-Amerika een terugkeer naar een monetaristisch beleid. De ondergang van de structuralistische en populistische politiek leidde tot een wijziging van het economisch beleid en in sommige landen tot een ineenstorting van het democratisch systeem. Eén van de factoren die de politieke ineenstorting kan verklaren, is de onvoldoende bereidwilligheid die de politieke gezagsdragers tijdens de kortstondige populistische experimenten betoonden om bij hun stabilisatiepolitiek de fundamentele economische beperkingen te aanvaarden.⁷

De autoritaire regeringen (aangemoedigd en gesteund door het IMF) die de populistische regimes opvolgden, keren terug naar het monetaristisch beleid van de jaren vijftig. Ongetwijfeld is het mogelijk om, ondanks de gelijkenis met de monetaristische politiek uit de jaren vijftig, twee nieuwe aspecten te onderscheiden. Het eerste aspect is van politieke aard. De orthodoxe strategie werd in het begin van de jaren zeventig toegepast door autoritaire regimes. Zij wilden de problemen oplossen die door de monetaristen als oorzaak van de crisis werden beschouwd, nl. het voortijdig afbreken van de monetaristische politiek als gevolg van het verzet van de meest benadeelde sociale groepen en het enkel gedeeltelijk toepassen van het pakket van herstelmaatregelen. Omdat de opgelegde "sociale discipline" een ononderbroken toepassing van een samenhangend herstelbeleid vergemakkelijkt, kan men ook verklaren waarom het autoritarisme een noodzakelijke voorwaarde werd voor een orthodox beleid. Het tweede aspect verwijst naar het verlaten van de beperkingen eigen aan het herstelbeleid op de korte termijn. Op het huidige moment hecht het monetaristisch beleid in Latijns-Amerika het grootste belang aan het wijzigen van de economische structuren. De oplossing van bepaalde problemen, zoals bijvoorbeeld de inflatie, vereist in deze nieuwe optiek vooraf grondige structurele aanpassingen, zoals een vermindering van de omvang van de publieke sector, een heroriëntering van het economisch surplus naar de privé-sector, het openstellen van de economie voor de invloed van de wereldmarkt, het scheppen van een kapitaalmarkt, enzovoort.

3. Conclusies

Het einddoel van de neoliberale hervormingspolitiek is het realiseren van de utopie van de zichzelf regulerende samenleving via de markt. De structurele hervormingen van de economie willen de sociale vraag en de sociale conflicthaarden verplaatsen van de sfeer van de staat naar de sfeer van de markt. Zijn sociale rechten uitoefenen betekent voortaan een verdere atomisering van het sociale weefsel: de individuen moeten op de markt zelf hun problemen oplossen, terwijl ze die voorheen collectief behartigden via hun sociale organisaties. Zo wordt de staat ontlast van een groot gedeelte van de beslissingen die de toekomst van de mensen bepalen, en wordt het individueel zoeken naar sociale promotie aangemoedigd. Aldus treedt een verbrokkeling van de sociale belangen op waardoor deze laatste elke betekenis voor de politiek en in het algemeen ook voor elke georganiseerde collectieve actie verliezen.

(Vertaling: André Mommen)

Voetnoten

¹ J. Ramos, *Neoconservative Economics in the Southern Cone of Latin America*. John Hopkins U.P., Londen, 1986. A. Foxley, *Latin American Experiments in Neoconservative Economics*. University of California Press, Berkeley, 1963.

² P. Vergara, *Auge y Caída del Neoliberalismo en Chile. Un estudio sobre la evolución ideológica del régimen militar*. FLACSO, Santiago de Chile, 1987. IICA, *Los Programas de Ajuste Estructural y Sectorial. Alcances para la reactivación y desarrollo de la agricultura*. Serie Documentos de Programas num. 1, Costa Rica, 1988

³ C. Marichal, *A Century of Debt Crises in Latin America. From Independence to the Great Depression, 1830-1930*. Princeton U.P., New Jersey, 1989. ECLAC, *External Debt in Latin America. Adjustment Policies and Renegotiation*. L. Rienner Publishers, Boulder, Colorado, 1985. R. French-Davis en R. Feinberg, *Más allá de la crisis de la deuda. Bases para un nuevo enfoque*. CIEPLAN/Dialogo Interamericano, Santiago de Chile, 1988.

⁴ V. Bulmer-Thomas, *The Political Economy of Central America since 1920*. Cambridge U.P., Cambridge 1987. R. Feinberg en B. Bagley, *Development Postponed. The Political Economy of Central America in the 1980's*. Westview Press, London 1987. N. Hamilton, *Crisis in Central America*. Westview Press, London 1989.

⁵ Helio Fallas Venegas en Eugenio Rivera Urrutia, *Agricultura y Cambio Estructural en Centroamérica*. IICA, Serie Documentos de Programmas, Costa Rica, 1988.

⁶ CIDE, *Papel de la Política de Estabilización. Economía de América Latina*. México, 1978. O. Sunkel, *El Fracazo de la Política de Estabilización en el Contexto del Proceso de Desarrollo Latinoamericano*, in: *El Trimestre Económico*. Mexico, octubre 1963.

⁷ A. Hirschman, *The Turn to Authoritarianism in Latin America and the search for its Economic Determinants*, in: D. Collier (Ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*. Princeton U.P., Princeton 1979.