

# ¿Fracasó el Liberalismo en América Latina?

*Carlos Sabino*

## **El retorno del populismo**

Todo parece indicar que el populismo ha regresado con fuerza a nuestra región. Desde la victoria electoral de Hugo Chávez en Venezuela, en 1998, se ha producido una especie de avalancha que, en general, ha llevado al poder gobiernos más o menos populistas o de inclinación izquierdista. Tal es el caso de Portillo en Guatemala, Duhalde en Argentina, *Lula* en Brasil, Lucio Gutiérrez en Ecuador y, podríamos añadir, la fuerza electoral que han mostrado Alan García en el Perú y Evo Morales en Bolivia. Hasta la victoria de Fox en México, que rompió la inmovible hegemonía del PRI, estuvo teñida hasta cierto punto de un mensaje populista que el mismo Toledo, en Perú, tampoco desdeñó por completo. Sólo dos excepciones a esta marea, en dos países que no suelen seguir estas corrientes generales, marcan hasta ahora un comportamiento que se aparta del estado de ánimo general: Colombia, gracias a la actitud firme con que enfrenta los problemas el presidente Uribe, y Chile, un país de reconocida estabilidad, donde el socialista Lagos se ha abstenido de coquetear con la demagogia usual.

Este amplio viraje, todavía en curso, parece representar una ruptura completa con el rumbo que se siguió en los años noventa, una derrota sin atenuantes para quienes tratamos de impulsar unas reformas que favorecieran la existencia de mercados libres, disminuyeran el amplio papel del estado en la economía y procuraran un tipo de democracia más transparente y responsable, menos sujeta al tradicional clientelismo político de la región. Después de varios pasos en esta dirección, sin embargo, los resultados se han percibido como magros e insuficientes; los electorados se han inclinado otra vez hacia quienes prometían una reforma del sistema político presentada, por lo general, envuelta en las brumas de las tradicionales propuestas de redistribuir la riqueza, luchar contra la pobreza, promover la igualdad y dar paso a la "justicia social".

Pero, debemos preguntarnos, ¿han fracasado realmente las políticas liberales en América Latina? La respuesta, a pesar de todo lo anterior, no resulta tan simple como lo quiere una izquierda que parece haber cobrado nuevas fuerzas y se opone, como siempre, a dejar de lado el intervencionismo estatal en favor de un papel más amplio para los equilibrios de mercado. Procuraremos, en las siguientes líneas, avanzar hacia un análisis algo más detenido de esta cuestión incorporando, en lo posible, la valiosa experiencia que se ha ido acumulando en los pasados años.

## Las reformas: sus limitaciones y sus resultados

Suele perderse de vista que la etapa de reformas que transitó América Latina durante la década pasada no fue el producto de una posición ideológica definida sino, ante todo, una respuesta inmediata a la crisis que se había generado durante la década precedente, caracterizada por una deuda externa casi impagable, gastos públicos desbordados, devaluaciones recurrentes e incontrolable inflación. Ante el caos financiero reinante, que paralizó por completo el crecimiento, varios gobiernos se decidieron a modificar aspectos sustanciales de sus economías, abandonando en parte el modelo de crecimiento hacia adentro -basado en el proteccionismo y la sustitución de importaciones- que se venía aplicando desde tiempo atrás. Lo hicieron, casi siempre, sin demasiada convicción, como un remedio de última instancia y no como parte de un proyecto ideológico coherente y de largo plazo.

Por esta razón no tiene mucho sentido hablar de liberalismo -o de neoliberalismo, como dicen sus detractores- para analizar la etapa a la que nos referimos. Ni Fujimori, ni Menem, ni Cardoso, ni Carlos Andrés Pérez tuvieron nada de liberales: fueron políticos socialdemócratas o de origen populista que tomaron medidas heroicas para evitar el colapso de países que, en la práctica, se hallaban ya al borde de la disolución social.

En algunos casos, además, las reformas que se llevaron a cabo fueron sólo muy tímidas y parciales, o se abandonaron casi de inmediato: así ocurrió en Venezuela, en Ecuador o en Costa Rica. En el resto se procedió como decíamos -quizás con la excepción, en parte, de algunos países centroamericanos- obteniéndose buenos resultados de corto plazo pero sin que se alcanzara a consolidar un nuevo modelo económico más o menos apegado al predominio del mercado y a una institucionalidad basada en el imperio de la ley.

En Argentina, donde según se cree las reformas llegaron más lejos, se privatizó la mayor parte de sus empresas estatales, se impuso una ley de convertibilidad que hizo desaparecer la inflación y, gracias a estas medidas, se lograron algunos años de impresionante crecimiento. Pero luego, subsanada en parte la situación de crisis y recuperado el crédito en los mercados internacionales, los gobiernos procedieron a incrementar el endeudamiento externo hasta el máximo posible pues los egresos del estado, en vez de disminuir con la venta de las empresas estatales, comenzaron un ascenso indetenible que propiciaban nuevos subsidios (incluso a empresas privadas que habían sido estatales!) gastos corrientes improductivos y una extendida corrupción. Cuando el crecimiento se detuvo, por razones que nada tenían que ver con la convertibilidad, estalló la crisis con su secuela de inestabilidad política, devaluación y, lo que es peor, violación masiva de los derechos de propiedad.

En Perú, para poner otro ejemplo, las reformas nunca avanzaron tanto, aunque se estabilizó la economía, se abrieron en parte los mercados y se logró un crecimiento bastante sostenido. Pero todo esto se hizo en el marco de un régimen que, a partir de 1992, fue adquiriendo tintes cada vez más dictatoriales, hasta que el gobierno de Fujimori -que logró el apoyo popular durante varios años- se derrumbó en medio de la corrupción y la intolerancia.

No tenemos espacio, en este breve artículo, para examinar otros casos que, con sus propias particularidades, mostraría el curso azaroso que siguieron las reformas en diferentes países. Pero existen algunas similitudes que, sin embargo, nos permiten avanzar hacia algunas conclusiones que permiten comprender, en líneas generales, las profundas carencias que en casi todas partes tuvieron estos procesos. Entre ellas podemos citar:

1) La falta de coherencia ideológica que fue común a todas estas experiencias hizo que se privilegiaran algunas medidas de mayor impacto en el **corto plazo** y no una reforma de tipo **estructural**. Así, las privatizaciones se encaminaron por lo general a obtener dinero rápido para subsanar déficits fiscales y no a abrir realmente los mercados por medio de la eliminación de los monopolios y el estímulo a la competencia; se cancelaron muchos subsidios, es cierto, pero no se mantuvo un control efectivo sobre el gasto público total, incluido el servicio de la deuda, ni se reestructuró sustancialmente el funcionamiento del estado.

2) Las **debilidades del marco jurídico** preexistente se hicieron patentes apenas se realizaron las reformas iniciales. Los derechos de propiedad, erosionados por infinitas regulaciones y leyes, nunca se consolidaron plenamente y, ante situaciones de crisis, volvieron a violarse como en el pasado. Las mismas regulaciones y controles que favorecieron la emergencia de un amplio sector informal se mantuvieron o sólo se redujeron marginalmente, vulnerando así el acceso a los mercados de los más pobres. Pocos pasos se dieron para mejorar el poder judicial o para remover las causas que propiciaban la extendida corrupción.

3) En el **plano político** se registraron algunos avances puntuales pero también visibles retrocesos. Es cierto que, como se suele afirmar, se mantuvo la democracia en la región, pero es preciso constatar que también se permitieron muchas violaciones a un sistema que cada vez apareció como más distanciado del ciudadano corriente. Aparte del ya mencionado caso peruano, donde se convalidó lo que no era otra cosa que un golpe de estado ejecutado desde el mismo poder, Brasil y Argentina reformaron sus constituciones apresuradamente para permitir la reelección de sus presidentes, se toleró al golpismo en Venezuela y reinó una profunda inestabilidad en Ecuador.

Las economías de la región mostraron después de las reformas -por la influencia negativa de las limitaciones anteriores y por los altibajos propios del mercado mundial- un comportamiento que, en el mejor de los casos, puede definirse como errático. Crecieron, sin duda, poco después de los ajustes, pero en general exhibieron tasas de actividad muy fluctuantes, aumentos (o disminuciones sólo marginales) del desempleo, y en general un desarrollo demasiado lento como para sobrepasar nítidamente las tasas vegetativas de aumento poblacional. El favorable impacto de la disminución de la inflación sólo se apreció en los primeros años, en el momento del cambio, pero luego este avance se incorporó como un dato normal del entorno nacional.

En suma, podemos afirmar que las reformas que de hecho se llevaron a cabo resultaron, a nuestro juicio, **necesarias pero** insuficientes: despejaron una situación de crisis pero

constituyeron, a la postre, sólo un primer paso que no fue seguido por otros que hubieran podido conformar un nuevo modelo, coherente y viable, de desarrollo sostenido. La ciudadanía de muchos países se sintió entonces frustrada, decepcionada por los escuálidos frutos de un proceso que le exigió bastantes sacrificios, que fue presentado como un nuevo rumbo, pero que no alcanzó a satisfacer las expectativas generadas. Esto, y la estructura mercantilista de nuestras economías, con fuertes grupos privilegiados siempre dispuestos a controlar el poder, explica en buena medida ese renacer populista que mencionamos al comienzo de este artículo. Nuestras tradiciones caudillistas, las debilidades de nuestras instituciones y de los sistemas políticos imperantes, completan la lista de factores que nos han llevado a esta compleja situación del presente.

### **Atisbando hacia el futuro**

Los casos de Chile y de México, dejados deliberadamente fuera de la exposición anterior, pueden sin embargo darnos las pistas que necesitamos para entender el futuro que se abre ante nuestra región. Se trata de los países que mejor parecen haber sorteado las dificultades de las que hablamos en la sección precedente. El primero de ellos, que inició las reformas mucho más temprano que el resto, lo hizo de un modo sistemático y sin renuencia, manteniendo y mejorando a la vez un marco institucional que le proporcionó estabilidad política y un orden jurídico en el que se fue afianzando el respeto a la propiedad privada.

México, por otra parte, recorrió un camino más similar al de otras naciones latinoamericanas, con convulsiones y crisis económicas de magnitud que, coincidiendo con la duración del mandato presidencial, tenían la curiosa periodicidad de seis años. Sin embargo, el efecto acumulado de las reformas comenzó a mostrar resultados positivos y estables cuando, después de integrarse en el NAFTA (tratado de libre comercio de América del Norte), consiguió un marco supranacional para consolidar su desarrollo y comenzó a incrementar su comercio de modo notable. Con la elección de Fox, el año 2000, que quebró el monopolio partidario del PRI y robusteció su democracia, México parece ahora una de las más dinámicas sociedades de nuestra región. No está de más decir que, en Europa, el mismo influjo benefactor produjo la Unión Europea sobre algunos de sus miembros que, hasta entonces no habían alcanzado la necesaria estabilidad en el plano de lo político o de lo económico: España, Portugal y Grecia son los ejemplos que podemos evocar.

De lo anterior se desprende que el mejor fruto de las reformas se alcanza cuando éstas son sistemáticas y se ven acompañadas de la consolidación de las instituciones, un adecuado marco legal y la integración en unidades supranacionales más vastas. El ALCA, en tal sentido, se presenta entonces como una ventana de oportunidad que no debería ser desdeñada por los países de una región que carece de esos elementos.

Por esta vía parecen estar avanzando varias de nuestra naciones: Colombia -que debe antes derrotar la subversión que la amenaza y debilita-, El Salvador, Honduras y Nicaragua, que poco a poco van mejorando sus sistemas políticos, y Ecuador, que -a pesar de los riesgos que presenta por la conducción política actual- mantiene una política

de dolarización que le ha dado hasta ahora resultados muy positivos. En ninguno de estos casos, pensamos, está asegurado un tránsito sin complicaciones hacia el desarrollo económico que tanto necesitan esos pueblos; pero, en todo caso, existen algunos signos alentadores que tal vez ayuden a lograr una meta tantas veces pospuesta.

En cuanto a ese populismo que hoy vemos retornando con empuje en varias naciones de América Latina nuestros pronósticos, con una excepción, no preveen situaciones en realidad demasiado alarmantes: la demagogia de nuestros líderes genera expectativas que no podrán ser fácilmente satisfechas, pues los limitados recursos que proporcionan nuestras economías a estados débiles y mal organizados imponen severos límites al retorno de la política de grandes subsidios y ampliación del sector público que es el denominador común a todas estas propuestas. No es sencillo regresar a las políticas de los años sesenta cuando se tiene una descomunal deuda externa, como en Brasil o en Argentina, cuando se han llevado los impuestos al límite del máximo posible, cuando no hay mayores riquezas que distribuir. Es cierto que tales políticas pueden ser, aún así, desarrolladas hasta cierto punto, y que sus pobres resultados, junto con las reticencias a entrar al ALCA, retrasarán inevitablemente el desenvolvimiento de nuestros pueblos. Por tal motivo, y por el peso de una opinión pública que exige mayor transparencia en la gestión pública y a la vez crecimiento económico, parece difícil que tales populismos puedan regresar por completo al pasado o derivar hacia un modelo de corte socialista que, en realidad, muy pocos desean.

La excepción que mencionábamos en el párrafo anterior es, sin duda alguna, Venezuela, un país donde el estado ocupa un lugar central en la economía, especialmente después de la nacionalización petrolera. El fracaso visible del modelo estatista de reparto de la renta petrolera, junto con la corrupción de una dirigencia política que no quiso transitar el camino de las reformas, llevó a una situación de descontento que fue aprovechada por el ex golpista Hugo Chávez para ganar las elecciones de 1998. Chávez, en vez de proponer un programa simplemente populista, se ocupó entonces de modificar y poner a su servicio todo el sistema político del país con el propósito de establecer un gobierno de tipo socialista autoritario, siguiendo los pasos de su mentor, Fidel Castro.

Cuando el gobernante venezolano perdió el apoyo popular no se resignó simplemente a abandonar el poder, sino que se dedicó a profundizar un modelo que apunta al totalitarismo y que, con el apoyo de las fuerzas armadas, trata ahora sistemáticamente de imponer mediante la destrucción de la empresa privada, el control de los medios de comunicación y la negativa a realizar elecciones.

No es posible determinar, ahora, si las fuerzas democráticas de Venezuela podrán lograr una solución pacífica para la profunda crisis en la que ha caído el país, si Chávez conseguirá finalmente establecer su dictadura o si -antes de que algo de esto ocurra- estalle la violencia generalizada. Pero las peculiaridades del caso venezolano y la reciente evolución de la situación internacional hacen poco probable que este modelo pueda extenderse a otros países de la región.

En gran parte de América Latina, por lo tanto, continuaremos por la ruta de las reformas parciales, transitando un camino ya recorrido sin éxito otras veces, pero sin ensayar la propuesta de una alternativa liberal que, todavía, cuenta con la cerrada oposición de un amplio frente constituido por la izquierda y los intereses mercantilistas de todo tipo. Tal vez la experiencia exitosa de algunas naciones y el influjo favorable del ALCA, sin embargo, logren que en la próxima década la región vaya dejando atrás, poco a poco, la infértil herencia del populismo.

*Caracas, febrero de 2003*