

HACIA DONDE VA AMERICA LATINA

Democracia, Reformas Económicas y Populismo

Carlos Sabino

1.- Antecedentes

Para poder construir escenarios razonables sobre el futuro próximo de América Latina es necesario, antes que nada, intentar comprender la dinámica de la evolución reciente que ha seguido nuestra región. Muchas son las líneas que se entrelazan, en este sentido, para dar por resultado situaciones complejas y siempre singulares, que dificultan hacer generalizaciones que tengan verdadero sentido y obligan a un laborioso trabajo de interpretación. Por lo tanto, y para abordar la tarea con más posibilidades de éxito, nos limitaremos en este ensayo a considerar básicamente dos problemas que nos parecen de especial importancia: el de la **democracia**, entendido en el sentido más amplio de las formas políticas que aparecen y se consolidan en la región, y el de las **reformas económicas**, sobre las cuales se ha debatido tan extensamente en los últimos tiempos.

Un hito fundamental del pasado reciente puede situarse alrededor de 1980, cuando cobra impulso un proceso de **democratización** que había comenzado ya algo antes en varios países andinos y adquiriría luego la fuerza y la consistencia de una tendencia prácticamente irreversible. Si hacia 1977, por ejemplo, sólo cuatro países latinoamericanos tenían gobiernos democráticamente electos (México, Costa Rica, Venezuela y Colombia), al comienzo de la década de los noventa -en cambio- sólo Cuba mantenía un sistema político diferente al de la democracia. Y, a pesar de todos los tropiezos que luego ha tenido que soportar, es digno de mencionar el hecho de que ese modelo de orden político ha logrado mantenerse sin interrupciones en toda la región.

Más llamativo aún es que las democracias latinoamericanas lograran superar el primer escollo que se interpuso en su camino, el grave problema de la deuda externa que emergió con incontenible fuerza en 1982. A pesar de la contracción de las economías que se produjo en el período siguiente el sistema democrático logró sobrevivir, sortear las amenazas de los resabios del militarismo y de algunas guerrillas, y superar de algún modo el amplio descontento popular ante economías estancadas y una distribución del ingreso muy desigual.

Hoy, a comienzos del nuevo siglo, se mantienen aún las democracias latinoamericanas en plena vigencia, aunque no por ello menos amenazadas que hace dos décadas. La

corrupción, la falta de resultados económicos tangibles, el resurgimiento de variadas formas de populismo y el inherente autoritarismo a una gestión pública siempre muy poco transparente parecen ser los principales problemas que enfrentan. ¿Podrá sobrevivir el sistema de gobierno democrático a estas asechanzas tan disímiles o, por el contrario, sucumbirán ante nuevas formas de populismo y autoritarismo? ¿Será posible construir, en nuestros países, un modelo político estable, abierto y transparente, que nos aleje de una vez de los fantasmas de la anarquía y del caudillismo?

Al *shock* de la deuda, que desestabilizó las economías de la región durante un tiempo bastante prolongado, se le respondió inicialmente con una política económica heterodoxa que sólo sirvió para ahondar los problemas que se presentaban: López Portillo en México, Sarney en Brasil, Alfonsín en Argentina, Lusinchi en Venezuela y Alan García en el Perú son los ejemplos, tomados de las economías más grandes, que mejor ilustran este frustrado intento. El estancamiento económico y los recurrentes problemas de la inflación o el desempleo llevaron, años después, a una más profunda etapa de reformas.

Pero, a pesar de sustantivos éxitos iniciales, dichas reformas se detuvieron en casi todas partes y, alrededor de una década después, nos encontramos con un panorama económico que puede calificarse como confuso, con rotundos avances y sonoros fracasos que desafían cualquier tipo de explicación simple o unilateral. ¿Sirvieron de algo las reformas emprendidas desde 1989 en adelante, o puede considerárselas como otro fracaso más en el derrotero casi siempre caótico de las economías de la región? ¿Hay algún modelo económico que pueda garantizar crecimiento y estabilidad, o nuestro destino es girar como en círculos alrededor de los sempiternos problemas de la deuda, el desempleo, el estancamiento y la desigualdad?

A estas preguntas trataremos de responder en la sección siguiente, dejando para lo que sigue el examen de las causas que han producido estos resultados y de los problemas políticos más actuales. Finalmente, para cerrar este trabajo, intentaremos atisbar sobre los cursos probable que podrán seguir, en un futuro de mediano plazo, las sociedades de América Latina.

2.- Intervencionismo y Reformas Económicas de Corto Plazo

Es frecuente la opinión de que las reformas económicas de los noventa fueron impuestas a nuestros gobiernos por una fuerte presión -o hasta una especie de conjuración- encabezada por el FMI. La realidad es muy otra: el problema de la deuda, que cobró relevancia luego del alza de los intereses que se produjo a comienzos de los ochenta, puso al descubierto que algo muy profundo y estructural andaba mal en el modelo económico que, casi sin excepción, habían seguido durante largo tiempo los países latinoamericanos.

Predominaba en la región una concepción económica nacionalista que pretendía alcanzar el desarrollo industrial mediante la estrategia del llamado "crecimiento hacia adentro", procurando la sustitución de importaciones por medio de un extendido proteccionismo, amplios subsidios y el control estatal de los movimientos cambiarios. El sistema, que hemos analizado *in extenso* en otro lugar, puede ser concebido como un intervencionismo

estatal sobre la economía que generó una cierta industrialización, aunque con tecnologías que fueron mostrando pronto su rezago y costos más altos que los del mercado mundial.

Pero el intervencionismo mencionado no se limitó al objetivo de la sustitución de importaciones sino que -promovido a veces por ideas populistas y en otras ocasiones por gobiernos que temían aparecer como demasiado derechistas- se implantaron amplios controles sobre precios y salarios, alquileres y tasas de intereses. El estado desarrolló una política económica generalmente discrecional que lo convirtió en una gran máquina de otorgar subsidios, de privilegiar a unos sectores económicos frente a otros, de controlar e intervenir los mercados con fines de corto plazo, generalmente para mantener o aumentar la popularidad de los gobernantes o para contar con el apoyo de grupos económicos poderosos.

El resultado de estas políticas fue, en el mejor de los casos, efímero y poco profundo. En muy pocos lugares se compró estabilidad política con tan amplios gastos públicos y, en cambio, se generaron siempre desequilibrios fiscales que las débiles economías locales no pudieron sufragar con sus impuestos. Los estados, siempre deseosos de aumentar sus egresos, recurrieron entonces al endeudamiento: se pidieron grandes préstamos, sobre todo en el exterior, porque los relativamente minúsculos mercados de capitales locales no alcanzaban a satisfacer las demandas de dinero de los gobiernos. Unos estados endeudados más allá de lo razonable, más allá de lo que podían pagar con sus ingresos normales, se vieron de pronto ante un rápido ascenso de los intereses que acabó por desestabilizarlos.

Así, y no por obra de ninguna conjura internacional, se produjo esencialmente la conocida crisis de la deuda, que acarrió el colapso del modelo intervencionista de gestión económica. Después de ensayar algunas medidas poco ortodoxas, que llevaron a mayor estancamiento -en muchos casos con estallidos hiperinflacionarios- varios gobiernos comenzaron a ensayar reformas sistemáticas, que fueran capaces de corregir los desequilibrios de las cuentas públicas y asumir el problema del endeudamiento. Muchos países habían dejado de crecer por completo durante todos los años ochenta, la *década perdida*, según la definición que se acuñó en su momento.

Si descartamos el caso de Chile, que había emprendido mucho antes una política proclive al libre mercado en un contexto diferente, el primer país en transitar por el camino de las reformas fue Bolivia, a partir de 1985. La siguieron México, Venezuela, Argentina, Perú y Brasil, así como varias naciones centroamericanas un poco más tarde. En todos los casos se dismanteló el conjunto de aranceles que conformaba la política proteccionista vigente, se redujeron drásticamente los subsidios, se hicieron privatizaciones, se estimuló la inversión extranjera y se reorganizó el sistema impositivo. Los déficit fiscales se redujeron o eliminaron, al desaparecer el lastre de los subsidios y del mantenimiento de empresas públicas insostenibles, y en general pareció que una nueva época, de disciplina fiscal y mayor sensatez, se abría para casi todos los países.

Con estas reformas, y con la renegociación de la deuda externa que produjeron los planes Baker y Brady, se eliminaron los obstáculos que impedían retornar a la senda del

crecimiento. La inflación se redujo drásticamente en todos los países, llegando a cifras muy próximas a las de las economías desarrolladas, se incrementaron las inversiones y las economías volvieron a crecer, en algunos casos con resultados espectaculares. Si bien no hay cifras que apunten hacia una disminución de las desigualdades sociales hay resultados claros que señalan que la pobreza, al menos parcialmente, disminuyó en la mayoría de los casos.

No fue así, sin embargo, como la mayoría de los analistas percibió este cambio. Se afirmó repetidamente que las nuevas políticas de apertura habían aumentado las distancias sociales sin percibir que, si bien esto era cierto en algún sentido, dicho resultado se producía porque el crecimiento económico favorecía desigualmente a la población mientras todos, sin embargo, aumentaban en mayor o menor medida sus niveles de ingreso, con lo que se generaba un mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más pobres. Otros estudios también destacaron la lentitud del crecimiento de algunas economías, su sensibilidad ante los vaivenes del desempeño económico internacional y otros problemas derivados de la apertura. Pero ninguna de estas críticas - muchas sesgadas, obviamente, por posiciones ideológicas opuestas por principio al mercado libre- pudo ocultar que las reformas habían sido necesarias y que nuevas perspectivas se abrían para el crecimiento y un renovado despliegue de las fuerzas económicas.

3.- Reformas de Corto Plazo y Reformas Estructurales

Las críticas al proceso de reforma no provenían exclusivamente, por cierto, de los detractores del mercado. Aun entre quienes veían la impostergable necesidad de llegar a una más sana política fiscal y favorecían la apertura de las economías se presentaban serias objeciones a lo que estaba sucediendo, de hecho, en la mayoría de los países.

Las reformas habían surgido de coyunturas económicas particularmente críticas caracterizadas por un inmanejable endeudamiento, alta inflación y estancamiento. De estas graves situaciones concretas habían surgido como respuesta "paquetes de medidas" o "paquetes de ajuste" elaborados como respuestas, también coyunturales, a los delicados problemas que se enfrentaban. No había en los gobiernos respectivos ninguna visión de largo plazo, ninguna intención o programa político de consolidar estas reformas con otras que permitiesen arribar a un nuevo tipo de relación entre el estado y la sociedad, a formas de gestión política más adaptadas a la nueva realidad, a la modificación de muchas prácticas económicas que sobrevivían del anterior modelo.

Ni Fujimori en Perú, ni Menem en Argentina, ni Cardoso en Brasil, Pérez en Venezuela o Salinas de Gortari en México, eran auténticos partidarios de una economía libre y abierta *per se*, ni proponían tampoco una paralela renovación de los sistemas políticos en que se desenvolvían. Varios de ellos actuaron, en su momento, de un modo casi renuente, aceptando los cambios porque no había más remedio que efectuarlos y manteniendo, en su discurso y en su práctica, perceptibles resabios del pasado populista de sus partidos o de sus sistemas políticos. En algunos casos -como en el notable ejemplo del Perú- se desarrollaron también actitudes autoritarias que vulneraron seriamente la aceptación de

las reformas. En un indicador concreto pueden apreciarse las tendencias que acabamos de mencionar: en el crecimiento -a veces desmesurado- del gasto público.

Las reformas de corto plazo -o de primera generación, como suele llamárselas- se concentraban en algunos puntos fundamentales:

- Equilibrios fiscales, incluyendo eliminación de subsidios, ingresos por privatizaciones y modificación de los sistemas impositivos.
- Control de la emisión monetaria.
- Estabilización cambiaria.
- Liberación de precios.
- Eliminación del proteccionismo.
- Apertura a la inversión extranjera.

Con esto se podían superar, sin duda alguna, los problemas coyunturales que emergían de la crisis, pero dichas medidas no bastaban por sí solas para conformar un nuevo modelo económico. En el análisis que hicimos hace algunos años destacábamos que, con tales ajustes, se abandonaba de hecho el modelo anterior de crecimiento "hacia adentro" pero que no se alcanzaba a conformar una nueva realidad coherente en materia económica y social. Las reformas que se necesitaban para lograrlo, las de segunda generación o estructurales, incluían de manera especial las siguientes:

- Privatizaciones encaminadas a cambiar el balance entre estado y sociedad civil.
- Desburocratización de las actividades productivas.
- Reformas a la seguridad social y al mercado de trabajo, y cambios en las políticas sociales.
- Reformas políticas e institucionales encaminadas a lograr una mucho mayor transparencia de la gestión pública, estabilidad política y participación de los ciudadanos.

Naturalmente, se trataba de un conjunto ambicioso de propuestas que obligaban a vulnerar intereses sectoriales importantes, como los de sindicalistas y políticos, y que necesitaban de un consenso amplio para poder llevarse a cabo. Los paquetes coyunturales de ajuste, si bien implicaban costos muy visibles de corto plazo, no tenían sin embargo los costos sociales y políticos que en un momento se les atribuyeron: es cierto que provocaban una disminución brusca del nivel de vida y, en algunos casos, cierto decrecimiento económico momentáneo, pero la experiencia ha mostrado que los gobiernos pudieron superar bastante airoosamente tales costos y que, en definitiva, al recuperarse la economía, se dejaron atrás también muchos de los problemas sociales que al comienzo se presentaron. No otro es el sentido de las reelecciones que pudieron obtener gobernantes plenamente identificados con sus programas de ajuste, como Menem, Cardoso y Fujimori, o la victoria de Gonzalo Sánchez de Losada en Bolivia.

Pero las reformas más estructurales no se ejecutaron casi en ninguna parte, con la excepción de Chile, y eso fue así por diversas razones que resultan decisivas, además, para comprender el sentido de la aparentemente confusa situación actual. Dedicaremos, pues, las tres secciones que siguen, a estudiar estos obstáculos que encuentra en su camino el proceso reformista.

4.- La tendencia al crecimiento del estado

Cualquier acción que se encamine a disminuir el poder del estado con respecto a la sociedad en su conjunto presenta, de partida, un carácter hasta cierto punto contradictorio y hasta paradójico: es el propio estado, como institución, el que debe limitarse a sí mismo, son sus propios agentes o funcionarios los que deben encontrar las vías para disminuir su poder. La tendencia espontánea, muy por el contrario -como claramente lo ha establecido la escuela del *Public Choice* de James Buchanan- es que el funcionario público actúe guiado por los mismos estímulos que el empresario o el consumidor privado y, por lo tanto, que trate de hacer prevalecer sus intereses propios en todo lo posible. Ningún político, jefe de agencia o de empresa pública buscará deliberadamente que se recorte su poder, el número de funcionarios a su cargo o las funciones de la dependencia que dirige. Eso es natural y comprensible, no una perversión o acto específico de corrupción, y por lo tanto toda reforma tropezará con la dificultad de que los propios agentes encargados de llevarla a cabo serán -en cierta forma- los menos interesados en promoverla o ejecutarla.

Por supuesto, hay ciertos elementos que sirven para controlar o morigerar esta tendencia, y que impiden que llegue a límites inaceptables. Uno de ellos es el marco legal o institucional en que los agentes se mueven, impidiendo que ellos traspasen ciertas fronteras. Así, prescripciones explícitas en cuanto a las funciones asumidas, disposiciones en cuanto al diseño de los presupuestos públicos y al uso de los recursos, y otras reglamentaciones y leyes, permiten que el estado no crezca de un modo desproporcionado. Pero en países con marcos jurídicos poco claros, que suelen modificarse con relativa frecuencia o que son sancionados sin mucho rigor y permiten muchas excepciones, como son los que usualmente tenemos en América Latina, la expansión constante del estado -y por consiguiente de sus gastos- posee pocos controles efectivos.

El segundo elemento a considerar es la presión ciudadana, el impacto que puede tener sobre la gestión gubernamental la opinión pública. La misma racionalidad de los funcionarios que acabamos de mencionar se aplica, por cierto, también a los ciudadanos, especialmente en cuanto son contribuyentes del estado: ellos tratan de evitar, sistemáticamente, la creación de nuevos impuestos o el aumento de los existentes, actitud que se manifiesta además en el crecimiento de la evasión cuando la carga impositiva rebasa cierta magnitud. Esta predisposición opera como un límite eficaz a la expansión del estado, pero un límite que sólo suele ser efectivo cuando la carga impositiva afecta de un modo inmediato y directo a las personas.

En el caso de una ciudadanía activa, dispuesta a vigilar la acción de sus representantes, pueden presentarse también críticas a la acción de los gobernantes cuando ésta -al extenderse- amenaza con vulnerar ciertas libertades, impone costos burocráticos muy altos o dificulta de un modo evidente el transcurrir de la vida cotidiana. Pero en este caso también la reacción se produce sólo ante problemas que realmente pueden ser percibidos como importantes: podrá haber una campaña, por ejemplo, para evitar que un gobierno imponga restricciones burocráticas al libre movimiento de los ciudadanos, al tránsito por el espacio interior o la salida del país, pero difícilmente nadie se queje si se aumenta al doble el número de funcionarios de una oscura oficina donde no se tengan que realizar trámites o gestiones más o menos usuales.

La única situación en que, según la experiencia de los últimos años, los gobernantes parecen capaces de reducir el ámbito de acción del estado que dirigen, es que éste se enfrente a una crisis clara, evidente y significativa que pueda afectarlos políticamente. La situación que vivieron muchos países latinoamericanos a finales de los ochenta obligó a crear paquetes de ajuste y a emprender ciertas reformas porque estaba ya en juego el destino de sus gobiernos, y en cierto sentido hasta el del mismo estado: es cuando la economía descende cinco o diez por ciento en un año, cuando la inflación llega a magnitudes intolerables o cuando ya no hay forma de conseguir dinero para controlar el déficit público que los dirigentes se deciden a reducir la emisión monetaria, recortar gastos superfluos, privatizar empresas o eliminar subsidios.

Lo hacen generalmente con renuencia, a veces con la idea de volver a las políticas anteriores apenas mejoren las condiciones financieras, siempre con la percepción de que se está realizando un sacrificio inevitable del cual, muchas veces, se suele culpar a algún agente externo como el FMI o la "globalización".

5.- La importancia de los grupos de presión

El segundo punto a considerar para explicar el estancamiento del proceso de reformas tiene que ver, directamente, con la presencia en la sociedad de grupos organizados que, en defensa de sus intereses, son capaces de ejercer presiones políticas muy fuertes, a veces por completo desproporcionadas en relación a su número o su peso político electoral.

Empresarios proteccionistas, tanto nacionales como extranjeros radicados en los países que emprenden las reformas, son responsables de la forma lenta y a veces contradictoria en que se ha procedido a la liberación comercial. Las empresas automotrices han sido un factor que limitó, sin duda, la reducción de aranceles que llevó a cabo el Mercosur, lo mismo que los azucareros guatemaltecos y otros grupos empresariales que siempre han buscado excepciones que los favorezcan a la hora de proceder a acuerdos internacionales de liberación del comercio.

Los sindicatos, por otra parte, han estado comprometidos en la lucha contra cualquier reforma laboral que flexibilice ese mercado mientras se oponían también, generalmente con bastante éxito, al cambio del ineficaz sistema de seguridad social basado en el

método llamado "de reparto" y a casi todas las privatizaciones. Con esto han impedido que se consumaran en varios países importantes reformas de segunda generación que hubieran completado la apertura ya realizada en otras áreas.

Lo mismo puede decirse de la infinidad de instituciones públicas y privadas que han luchado, y luchan actualmente, para que no se les reduzcan o quiten sus subsidios, y que abarcan desde asociaciones culturales hasta gobiernos regionales y municipales. Los partidos políticos, del mismo modo, se han constituido en un factor de peso para impedir reformas políticas que los hubieran expuesto a mayor control de los ciudadanos o a la pérdida de privilegios que sus dirigentes consideran como derechos adquiridos.

En todos estos casos se produce una asimetría en las presiones que reciben los gobernantes que, a la postre, redundan en la consolidación de los privilegios que impiden el curso de las reformas. Nadie va a salir a protestar en las calles porque se aumente del 10 al 20% un arancel sobre productos textiles, por ejemplo, pero las cámaras que agrupan a los productores de esos artículos serán capaces de defender con todas sus armas y con mucho dinero las excepciones que los favorecen; los ciudadanos permanecerán pasivos si se aumentan los sueldos de los funcionarios públicos en alguna remota provincia, lo mismo que si se duplica una subvención a alguna oscura fundación que realiza actividades muy poco visibles. Pero los grupos afectados, coherentes y bien organizados, serán capaces en cambio de sostener una acción prologada en defensa de sus intereses y, por lo tanto, de afectar la voluntad política de quienes desde el gobierno distribuyen el presupuesto o redactan los decretos que afectan la economía.

6. La sacralización del estado

El último factor a considerar como obstáculo a las reformas estructurales tiene que ver con percepciones, ideas y creencias que, aunque más difusas, ejercen también un papel decisivo en la formación de la opinión pública y la acción de los gobernantes. En la toma de decisiones políticas, como es bien sabido, no intervienen solamente los hechos y las evaluaciones racionales que de ellos se hacen, sino también las pasiones, los mitos y las fantasías colectivas.

La discusión sobre el papel y las funciones del estado, tan importante para definir el curso de las reformas, se ve así ubicada dentro de un contexto ideológico que no es, de ninguna manera, puramente intelectual. El estado, como encarnación de esa "voluntad general" que emerge como soberana luego de la Revolución Francesa, es una de las instituciones que más tienden a sacralizarse, pues pasa frecuentemente a recibir una transferencia de valores y actitudes que provienen del anterior derecho divino que se arrogaban los príncipes.

Para no extendernos en un tema tan complejo, que requeriría de un tratamiento más pormenorizado y sistemático, permítasenos citar aquí a James Buchanan, Premio Nobel de Economía, que en un reciente trabajo sostuvo:

"La época socialista fue exitosa en cuanto a reemplazar el lema 'Dios cuidará de ti' (como dice un antiguo himno religioso) con 'el estado cuidará de ti'. Y el punto que quiero destacar aquí es que la defunción del socialismo como una forma de organización de la economía ha hecho poco o nada en cuanto a ofrecer alguna alternativa respecto a la existencia de una red de seguridad de última instancia para la gente. El dios socialista no ha sido reemplazado en este sentido y, hasta que esto no ocurra, la transición [del socialismo al capitalismo] nunca llegará a ser exitosa".

Nunca es fácil eliminar la psicología de la dependencia, aun frente a la evidencia empírica de que el estado no puede asumir el papel que cumplía Dios en anteriores épocas. La visión romántica de lo colectivo, y la inserción del individuo dentro de ese espíritu, permanece -y permanecerá- como algo importante en este nuevo siglo. [...] ¿Podemos esperar que se vuelva a los atributos de la paciencia y la prudencia, propios del siglo XVIII, cualidades sin las cuales las reformas duraderas y de largo plazo no pueden ser llevadas a cabo? ¿Puede el estado moderno ser relegado al mismo rol no intervencionista del Dios de los deístas?"

Buchanan se refiere, en el breve ensayo que citamos, a las dificultades de la transición que se han registrado en los países socialistas del este europeo, pero sus conclusiones pueden ser generalizadas, sin la menor duda, al proceso de reformas latinoamericano, aunque éste no partió de economías totalmente socialistas sino, como las calificamos nosotros, intervencionistas. Los tropiezos han sido en buena medida los mismos, las actitudes similares, los retrocesos parecidos: en ambos casos muchas reformas se han llevado a cabo porque "no había más remedio que hacerlas" o, como dijo el presidente venezolano Rafael Caldera hace pocos años, con dolor en el corazón, con la convicción de que se estaba imponiendo una injusta carga a los más pobres.

La sacralización del estado, que lleva a no percibir las fronteras que existen entre éste y la sociedad civil, ha promovido convicciones y actitudes que tratan por todos los medios de reafirmar su papel, aun ante la evidencia clara de que su acción está dañando los intereses de las personas, como en el caso de la seguridad social. Sobre este tema es pertinente destacar la forma en que se ha insistido en otorgar al estado un papel de gran importancia, aún entre quienes estaban convencidos de la necesidad de abandonar el sistema de reparto, promoviendo modelos mixtos que, en definitiva, poseen notorias fallas con respecto a la solución, más radical y operativa, que adoptaron en su momento los chilenos.

7.- Los fracasos recientes

Los tres problemas que acabamos de examinar en las secciones anteriores -la tendencia al crecimiento del estado, la acción de los grupos de presión y la sacralización de lo colectivo- son suficientes para explicar, a nuestro juicio, la lentitud o paralización de las reformas de segunda generación, los retrocesos y marchas atrás que se produjeron en varios casos y los resultados por lo general mixtos y contradictorios que ha arrojado en América Latina el transcurrir de la última década del siglo XX. No bastó que las reformas produjesen excelentes resultados, no fue suficiente el crecimiento y la estabilidad que

casi siempre se obtuvieron: los tres factores mencionados impidieron que se siguiese avanzando hacia la creación de un nuevo modelo de gestión estatal y provocaron, como enseguida veremos, algunas consecuencias lamentables.

Un breve recorrido por algunos países de la región bastará para dar soporte a la afirmación que acabamos de hacer. El gobierno argentino, después de volver a insertarse en los circuitos de crédito internacional y de haber privatizado casi todo el sector estatal de su economía, continuó la escalada de sus gastos, retornó a endeudarse y, finalmente, produjo una crisis que acabó con el sistema de convertibilidad que había producido excelentes frutos durante al menos siete años. En Perú las reformas avanzaron durante un tiempo a buen paso, pero las tendencias autoritarias del gobierno de Fujimori generaron una crisis política que estuvo cerca de provocar el retorno del populista Alan García y que ha dado como resultado un gobierno débil, poco dispuesto a emprender las reformas restantes. En Venezuela el proceso de reformas fue iniciado dos veces, en todo caso tímidamente, y en ambas ocasiones hubo retrocesos hacia políticas intervencionistas que ahora, con el populismo de izquierda de Hugo Chávez, han puesto al país al borde de una aventura socialista. En Ecuador también se ha retrocedido varias veces después de iniciar reformas de importancia y el destino del país permanece poco claro. En Brasil puede decirse que se hizo el mínimo indispensable de reformas, lo imprescindible para salir de la crisis, pero el proceso está básicamente detenido y todavía se está muy lejos de una estabilización de su curso. En Costa Rica el presidente Rodríguez no contó con apoyo como para realizar reformas de fondo; en Guatemala, el populista Portillo, ha mantenido un curso errático para nada renovador, y sólo en Nicaragua y El Salvador ha habido algunos avances dignos de mención.

En conjunto, salvo en México y en Chile, el proceso de reformas se ha detenido por completo y, lo que es peor, se ha jugado con la institucionalidad vigente -llegándose a modificar varias constituciones para permitir la reelección de algunos mandatarios- y produciéndose en algunos casos un retorno al populismo y al intervencionismo anterior. Las dos excepciones mencionadas tienen que ver, en todo caso, con circunstancias peculiares que han permitido el desarrollo de políticas más sólidas y consecuentes: en México su pertenencia al NAFTA, en Chile la existencia de un proceso de reformas anterior, no provocado por la coyuntura de la crisis de comienzos de los ochenta, que se mantuvo por la convicción de que era imperioso mantener una economía de mercado luego del retorno a la democracia.

En suma, puede decirse que el tránsito de las reformas coyunturales de comienzos de los noventa a las reformas más estructurales que había que realizar para que éstas cobraran pleno sentido, ha sido accidentado y muy dificultoso, se ha detenido en casi todas partes y no parece contar con el apoyo de núcleos importantes de la población. En tales circunstancias cabe preguntarse, entonces, si América Latina podrá reemprender la marcha hacia la modernidad o tendrá que soportar, como en el pasado, nuevas fracturas a su ordenamiento institucional, el retorno del intervencionismo y aventuras populistas o socialistas que parecían ya haberse superado.

8. Un futuro de incertidumbre

No es posible dar una respuesta única a esta pregunta, por la obvia diversidad de los casos nacionales, ni hay forma alguna de atisbar en el futuro para conocer lo que éste nos podrá deparar. Pero hay algunos elementos, sin embargo, que nos permiten avanzar, aunque sea modestamente, en la definición de los escenarios que hoy se abren a las diferentes sociedades de nuestra región.

La frustración con el camino reformista emprendido ha deparado, en la mayoría de los casos un retorno al populismo que a veces asume características amenazantes. La aparición de un Chávez en Venezuela, el resurgimiento de Alan García en Perú y del peronismo tradicional en Argentina, pueden sumarse a los casos menos notorios de la complacencia que tuvo Pastrana con la guerrilla colombiana, el curso del gobierno de Portillo en Guatemala, las confusiones del rumbo que sigue actualmente Ecuador, el apoyo que recibe la candidatura de Lula en Brasil y hasta ciertas actitudes de Fox en México. Hay, sin duda alguna, una fuerte presión en la opinión pública de muchas naciones a favor de un populismo renovado, de un camino de regreso hacia el modelo anterior a las reformas.

Pero esta presión tiene sus límites. La reacción colombiana contra las FARC, la creciente oposición venezolana y guatemalteca, por ejemplo, son indicios claros de que dicha tendencia no puede rebasar cierto punto sin que se desarrollen importantes fuerzas que se le enfrenten. Si es amplio el sector de quienes desconfían del mercado, de quienes no perciben la necesidad de las reformas, es considerable también la fuerza de quienes no quieren volver a un mensaje izquierdista, de corte parecido al que predominaba un cuarto de siglo atrás. Ambos sectores de opinión se superponen en alguna medida, lo que sin duda crea una realidad compleja e inestable.

Más allá de la indudable confusión que predomina en la opinión pública de muchos países, existe un hecho decisivo que limita el retorno a las políticas del pasado: éstas pueden retener buena parte de su encanto para quienes conciben todavía al estado como motor del desarrollo o, más comúnmente, piensan que hay que construir un estado benefactor que resuelva los problemas de los ciudadanos, pero tales proyectos carecen de la factibilidad necesaria como para imponerse por largo tiempo. El populismo es caro, y ésta no es la menor de sus limitaciones. Requiere de generosos gastos, de un enorme aparato estatal difícil de mantener, lo que lleva entonces a los problemas que ya se presentaron en la década de los ochenta: endeudamiento, inflación y estancamiento económico. Nadie quiere volver a soportar, por supuesto, las angustiosas realidades que ya parecían haber quedado relegadas al pasado y que hoy, ominosamente, regresan por ejemplo a la vida cotidiana de los argentinos.

La experiencia histórica vivida limita entonces la intensidad y la permanencia del retorno al populismo, al intervencionismo estatal que fracasó tan estruendosamente hace no tanto tiempo. Pero las fuerzas políticas que se le oponen, por otra parte, no parecen tampoco tener la suficiente amplitud como para dar un vuelco completo a la situación y promover con resolución las reformas de segunda generación. Vivimos en una especie de "tierra de nadie", sin propuestas ideológicas claras, con partidos políticos que nacen y desaparecen

con velocidad, con líderes que ascienden y se desvanecen rápidamente en el favor de la opinión pública.

Hay otras fuerzas, sin embargo, que trabajan hacia una solución en el sentido de la modernidad, la apertura y una mayor transparencia en la gestión estatal: así como la entrada a la Comunidad Europeo ha propiciado un despliegue inusitado de las energías sociales en España, Portugal y hasta Grecia, la entrada de México al tratado de libre comercio de la América del Norte ha llevado a este país a un mejoramiento sustancial de su economía y una estabilidad política hoy envidiable. La posible ampliación de esta iniciativa a una asociación que cubra todo el continente, y hacia la cual ya se encamina Chile sin vacilaciones, podría estimular las mejores tendencias hoy latentes en los países de la región y, de algún modo, contribuir a la superación del nacionalismo económico y de las políticas demagógicas a éste asociadas.

No es mucho más lo que podemos agregar a estas reflexiones. Vivimos un momento de poca claridad, donde tendencias encontradas parecen competir sin que prevalezca decisivamente ninguna de ellas. El aprendizaje de los pueblos latinoamericanos ha sido lento: el tránsito hacia la democracia ha resultado, en definitiva, más sencillo que la consolidación de este sistema de gobierno, que ha enfrentado y enfrenta aún serios desafíos. Es verdad que en ninguna parte se ha retrocedido hacia las dictaduras militares de otros tiempos y que, en todo caso, la amenaza de un régimen comunista se ha superado en Nicaragua y El Salvador y parece retroceder en Colombia. Pero las democracias latinoamericanas están todavía hoy bajo la influencia disolvente de la corrupción y la demagogia, mientras se ensayan políticas poco consistentes que no han proporcionado el impulso necesario para alcanzar el desarrollo. En tales condiciones se extiende el comprensible malestar de una población que todavía no encuentra satisfacción a sus necesidades, que se deslumbra a veces frente al caudillismo o el populismo, pero que no quiere perder sus libertades sino más bien ampliarlas.

Las necesarias reformas políticas y económicas que serían capaces de superar esta situación no cuentan, por ahora, con el amplio consenso que se necesita para llevarlas a cabo. Pero el deseo de lograr un crecimiento económico aceptable y un entorno internacional favorable son factores que contribuyen a que, en algún momento no tan lejano, se considere seriamente su implementación. Tal vez en algunos países esto demore una generación, tal vez en otros casos la propia experiencia de las sociedades facilite un tránsito más fluido hacia la mayor integración en la economía mundial y un sistema político abierto y participativo. Nada de esto puede preverse con exactitud ahora. Lo que sí creemos es que América Latina no va a permanecer ajena a las grandes tendencias que se van afirmando en nuestro mundo globalizado y que llevan a una economía más libre y abierta, a gobiernos más transparentes y respetuosos de los derechos humanos.

Referencias Bibliográficas

Ayau Cordón, Manuel F., *La Década Perdida*, Guatemala, 1993.

Benegas Lynch (h), Alberto, *Socialismo de Mercado: Ensayo sobre un Paradigma Posmoderno*, Ed. por la Fundación Libertad, Rosario, 1997.

Buchanan, James y Gordon Tullock, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, Univ. of Michigan Press, 1962.

Buchanan, James, "God, the State and the Market", ponencia introductoria presentada al Mont Pélerin Society Regional Meeting, Bratislava, septiembre de 2001.

CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, CEPAL, Washington, diversos años.

Donges, Juergen, Emeterio Gómez, Carlos Sabino y Luis Vicente León, *Modernización y Costos Sociales: Mitos y Realidades*, Ed. Cedice-AVE-Cavenal, Caracas, 1995.

Frediani, Ramón O., *Planes de Estabilización y Reforma Estructural en América Latina. Una Síntesis*, Edit. KAS-CIEDLA, Buenos Aires, 1996.

Hofmeister, Wilhelm, y Josef Thesing, *Transformación de los Sistemas Políticos en América Latina*, Ed. Konrad Adenauer Stiftung-CIEDLA, Buenos Aires, 1995.

Levine, Barry B. (comp), *El Desafío Neoliberal, El Fin del Tercermundismo en América Latina*, Ed. Norma, Bogotá, 1992.

Piñera, José, *El Cascabel al Gato*, ed. Zig-Zag, Santiago, 1991.

Priddat, Birger, "La ilusión del Estado de bienestar", en *Contribuciones*, 3-2001, Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, 2001, pp. 133 a 142.

Roberts, Paul Craig, y Karen LaFollette Araujo, *The Capitalist Revolution in Latin America*, Oxford University Press, New York, 1997.

Romero, Aníbal, *Disolución Social y Pronóstico Político*, Ed. Panapo, Caracas, 1997.

Sabino, Carlos, "Los Sistemas de previsión social: un ejercicio de simulación@", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, No. 4/1997, oct.-dic. de 1997, pp. 155 a 168.

Sabino, Carlos, *El Fracaso del Intervencionismo, Apertura y Libre Mercado en América Latina*, Ed. Panapo, Caracas, 1999.

Sabino, Carlos, *Desarrollo y Calidad de Vida*, Ed. Panapo-Cedice, Caracas, 2001.

Seminario, Bruno, *Reformas Estructurales y Políticas de Estabilización*, Ed. Universidad del Pacífico-CIE, Lima, 1995.