

Populismo, Intervencionismo y Reformas en América Latina

Carlos Sabino

1. La crisis argentina y el renacer del populismo en la región

El abandono de la convertibilidad en Argentina y el *default* de su deuda externa han sido juzgados, en particular por los sectores de izquierda, como un fracaso evidente del proceso de reformas y, en un plano más general, de la economía de mercado y de ese "neoliberalismo" del que muchos, como el presidente Chávez de Venezuela, dicen que es el camino que conduce hacia el infierno. Fácilmente olvidan esos críticos la situación en que se encontraba Argentina hacia finales de los noventa y el crecimiento sustancial que tuvo ese país después de las reformas: conviene a los adversarios de la economía de mercado hacer un análisis simplista que deja de lado hechos fundamentales y saca conclusiones apresuradas que sólo aumentan la confusión.

La crisis argentina parece ser, para muchos analistas de todas las tendencias, la lógica conclusión de un camino en que se inscriben las victorias de Chávez en Venezuela y Portillo en Guatemala, la salida de Fujimori y el ascenso electoral de Alan García en el Perú, la compleja situación colombiana y la fuerza que tiene por ahora la candidatura de *Lula* en el Brasil. Un giro hacia la izquierda, alentado por Fidel Castro y el Foro de San Pablo, que es también un regreso hacia el populismo del pasado, pareciera signar el fracaso de las reformas que se emprendieron en la década de los noventa.

Nada cuesta comprender la decepción, la preocupación y la ansiedad que se ha generado en la región luego de la crisis argentina, pues no es fácil seguir el complejo y contradictorio proceso que siguen unas naciones que parecen moverse con soltura entre el caos y la esperanza, entre el abismo de la disolución y el lento progreso. Por eso intentaremos, en la sección siguiente, presentar una visión coherente del pasado reciente, para proseguir luego con el análisis de algunas de las principales causas que llevan a este derrotero confuso y en apariencia carente de sentido. Cerraremos este artículo con una breve apreciación sobre los posibles escenarios que aguardan a la región.

2. El proceso de reformas, sus logros y sus limitaciones

El proceso de reformas en América Latina fue la consecuencia directa del fracaso del modelo de desarrollo que se venía aplicando en la región hasta esos momentos. Este se

orientaba por 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 se implantaron también amplios controles sobre precios y salarios, alquileres y tasas de interés. 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 pero, en cambio, se generaron constantes desequilibrios fiscales que las débiles economías locales no pudieron sufragar con sus impuestos o con endeudamiento interno. Se pidieron entonces grandes préstamos al exterior que, ante un ascenso de las tasas de interés, generaron al final una situación inmanejable.

Así, y no por obra de ninguna conjura internacional, se produjo esencialmente la conocida crisis de la deuda, que acarreó el colapso del modelo intervencionista. Después de ensayar algunas medidas poco ortodoxas, que llevaron a mayor estancamiento -en muchos casos con estallidos hiperinflacionarios- varios gobiernos comenzaron a aplicar reformas sistemáticas destinadas a 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 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. La inflación se redujo drásticamente, 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. Diversos estudios destacaron también 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.

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. No sólo se criticaban los retrocesos y las incoherencias mostradas en ciertos casos -como Venezuela y Ecuador, entre otros- sino que se destacaban también algunos problemas fondo.

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 ajuste" elaborados como correctivos, 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, 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 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 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 obstáculos 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 ocurrió por diversas razones que resultan decisivas, además, para comprender el sentido de la aparentemente confusa situación actual. Dedicaremos, pues, la sección que sigue, a estudiar estos obstáculos que encuentra en su camino el proceso reformista.

3. Por qué se detuvo el proceso

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 paradójico: es el propio estado, como institución, el que debe limitarse a sí mismo, son sus propios agentes o funcionarios los que tienen que 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. Pero en países con marcos jurídicos poco claros, que suelen modificarse con relativa frecuencia o que son aplicados sin demasiado 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.

Otro 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, el aumento de la presión impositiva, actitud que se manifiesta también, cuando ésta sobrepasa cierta magnitud, en el fenómeno de la evasión. Esta predisposición opera como un límite eficaz a la expansión del estado, pero un límite que sólo suele ser efectivo cuando los impuestos afectan 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 tales situaciones, igualmente, la reacción se produce sólo cuando los problemas que crea la acción del estado pueden ser percibidos con meridiana claridad.

La única situación en que, según la experiencia de los últimos años, los gobernantes parecen capaces de reducir el ámbito de acción del estado, es que éste se enfrente a una crisis clara, evidente y significativa que pueda afectarlos políticamente. Las circunstancias 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 desciende 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".

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. 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 en varios países que se consumaran 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 agrícolas, 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.

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, baste decir que el estado asume para los ciudadanos un papel casi divino que lleva a no percibir las fronteras que existen entre éste y la sociedad civil, lo que promueve actitudes y políticas que terminan ampliando su tamaño y sus funciones, aun ante la evidencia clara de que su acción está dañando los intereses de las personas. La prédica a favor de un estado limitado, de una precisa demarcación de sus funciones, tropieza entonces contra un sentimiento que le reclama su acción en todas las esferas posibles, desde el desempleo hasta la violencia familiar, y que se expresa con claridad, por ejemplo, en la confusión conceptual que predomina en las modernas constituciones latinoamericanas.

4. Los fracasos recientes

Los tres problemas que acabamos de examinar en la sección anterior -la tendencia al crecimiento del estado, la acción de los grupos de presión y la sacralización de las instituciones públicas- son suficientes para explicar, a nuestro juicio, la lentitud o paralización de las reformas de segunda generación, los retrocesos y marchas atrás que se han producido en algunos 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 diesen 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 algunas consecuencias lamentables.

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- con lo que se ha producido en algunos casos un retorno al populismo y al intervencionismo de épocas pasadas. 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 proteger la 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 muchas 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 ya se creían superadas.

5. Un escenario complejo

A pesar de la obvia diversidad de los casos nacionales existen algunos elementos que, a la luz de la exposición anterior, nos permiten avanzar modestamente en la tarea de definir algunos escenarios sobre el futuro de América Latina.

La frustración con el camino reformista ha deparado, en varios 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, las confusiones del rumbo que sigue actualmente Ecuador y hasta muchas 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 que existía antes de comenzar las reformas.

Pero esta tendencia tiene sus límites. La experiencia histórica vivida en tiempos recientes sirve para recordar a muchos que el populismo y el desmesurado intervencionismo estatal conducen a un futuro de estancamiento, inflación e inestabilidad. De nada sirve, por otra parte, la salida extrema de profundizar aún más las características colectivistas de este modelo, aproximándolo así al del fracasado comunismo: son muy pocos los que se atreven a recorrer un camino que ya ha mostrado que no conduce hacia ninguna parte, salvo a la tiranía y la miseria general. No es casual, por lo tanto, el poco interés que suscita en el público la propuesta marxista de las FARC colombianas o la más confusa versión que propugnan Chávez en Venezuela o ciertos grupos políticos ecuatorianos. El ejemplo de Cuba está a la vista de todos y se convierte en un elemento disuasor que cierra el camino a las peores aventuras ideológicas que podrían surgir hoy en la región.

Si es amplio el sector de quienes desconfían del mercado y 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: la opinión pública no se manifiesta con claridad hacia

ninguna de estas propuestas y prefiere elegir soluciones intermedias, aparentemente pragmáticas, que por eso mismo carecen de efectividad. 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. Nadie confía en los políticos pero nadie quiere el retorno de un pasado de golpes de estado, guerrillas y autoritarismo.

El aprendizaje de los pueblos latinoamericanos ha sido lento: el tránsito hacia la democracia ha resultado, en definitiva, más sencillo que la consolidación del sistema, que ha enfrentado y enfrenta aún serios desafíos. Las democracias latinoamericanas están todavía hoy bajo la influencia disolvente de la corrupción y la demagogia, mientras se ensayan políticas poco consistentes que no proporcionan 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 pueda considerar 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, incluyendo Cuba, 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.

Carlos Sabino

Caracas, mayo de 2002