

NOTAS

América Latina y Occidente

Luis E. González Manrique

EN su ya famoso ensayo sobre “El choque de civilizaciones”, Samuel Huntington ha propuesto una hipótesis en cierto grado verosímil: las futuras fuentes de conflicto mundiales no serán ideológicas o económicas, se configurarán primordialmente a partir de coordenadas culturales. Las naciones extenderán sus alianzas militares hacia los valores de una civilización común.

Las guerras de reyes e imperios dieron paso, tras la Revolución Francesa, a las guerras entre naciones. En el siglo XX las potencias se enfrentaron definiendo sus intereses por identidades políticas: democracia, comunismo, fascismo. Concluida la guerra fría, sostiene Huntington, las grandes tradiciones culturales ocuparán el sitio de las ideologías políticas. La autoidentificación religiosa, arraigada en los acontecimientos fundacionales de cada civilización, desempeñará un papel fundamental.

Arnold Toynbee, el historiador inglés en cuya obra se basa Huntington, definía a una civilización como la instancia individual más elevada de agrupación cultural. Toynbee reconocía 21 civilizaciones históricas, de las cuales sobreviven la occidental, confuciana, japonesa, islámica, hindú y ortodoxa-eslava. Huntington propone dos nuevos in-

tegrantes: África y Latinoamérica. Occidente, según él, estaría integrado por la Europa de origen católico y protestante, EE UU, Canadá y Australia.

Las naciones surgidas de los imperios coloniales ibéricos parecen representar para el profesor norteamericano el producto de una historia un tanto exótica para considerarlas depositarias del legado judeo-cristiano y los momentos formativos europeos: el feudalismo, el Renacimiento, la Ilustración, la Revolución Francesa y la industrialización. Es escéptico sobre la posibilidad de que el individualismo, la democracia, el libre mercado y la separación Iglesia/Estado hayan sido asimilados efectivamente por los no occidentales, salvo quizás por una superficial modernización tecnológica.

El ensayo de Huntington aborda tangencialmente el caso latinoamericano a propósito del tratado de Libre Comercio: México, al asociarse en un mercado común con sus vecinos norteamericanos estaría redefiniendo su identidad para integrarse en Occidente. Huntington cita a un colaborador del presidente Salinas que lo admite en privado, aunque justifica que el oficialismo no pueda reconocerlo para no despertar las tendencias aislacionistas del nacionalismo prísta. La tesis, plausible o no, incide en un debate regional ininterrumpido desde la in-

Luis E. González Manrique, periodista, es corresponsal en Madrid de la revista *Debate* de Lima, y autor del libro *La encrucijada peruana: de Alan García a Fujimori*, 1993.

dependencia: las reverberaciones políticas de la identidad cultural. En el ruedo permanecen dos viejos adversarios: el cosmopolitismo liberal y los nacionalismos que, al insistir en la superior legitimidad de sus diferencias culturales, derivaron en el anti-imperialismo y el nacional-populismo.

El premio Nobel mexicano Octavio Paz defiende una de esas clásicas posiciones enfrentadas: "Todo mi esfuerzo hoy consiste en convencer a los pueblos de América Latina de que no hay una 'solución latinoamericana' a sus dificultades particulares, sino que las soluciones a la pobreza son universales, comunes a todas las civilizaciones (...) México está hoy en Occidente: los blancos han sido absorbidos por los indios, pero estos a su vez han sido absorbidos por la cultura de los blancos"¹.

El escritor venezolano Uslar Pietri añade: "Los latinoamericanos se han sentido durante 500 años como una parte *sui generis* pero genuina de Occidente, tal vez un extremo occidente, pero arraigado en él por hechos fundamentales como la religión, la lengua, la mentalidad dominante y los paradigmas de progreso". Uslar conjetura que una de las consecuencias del fin de la guerra fría será hacer irrelevantes las teorías sobre una cierta comunidad existencial entre América Latina, Asia y África, en un heterogéneo Tercer Mundo².

Dos espejos deformes

Esta cuestión permite explorar tradiciones y escuelas de pensamiento que han marcado las relaciones interamericanas. La Cumbre Panamericana de Miami, en la que

el presidente Clinton se reunirá con todos los presidentes del continente, permitirá dar los primeros pasos para reformular la política hemisférica del próximo siglo. Entre otros objetivos, Miami –capital financiera y cultural de ambos mundos– puede dar contenido a un proyecto surgido en la "Iniciativa de las Américas" del presidente Bush: la creación de un mercado común desde Alaska a la Tierra del Fuego. La oportunidad es excepcional para trazar las coordenadas del futuro y superar algunos de los más arraigados prejuicios de ambas partes.

Aún hoy posiciones como las de Huntington revelan el lejano eco de los mitos fundacionales de la Unión: su afirmación nacional dependió del éxito de su enfrentamiento con un entorno al que debían "civilizar". Durante muchas generaciones los angloamericanos reclamaron para sí una virtud distintiva: su superior habilidad en el dominio de la naturaleza legitimaba su ascendencia sobre pueblos primitivos a quienes consideraban en estado "natural". En ese espíritu de frontera los pueblos del Sur pasaron a ser "naturales": "miserables naciones nacidas del despotismo español y el concubinato indiscriminado", como declaraba el congresista John Randolph cada vez que los soldados yanquis llevaban la libertad republicana a las barrocas ciudades hispánicas³. Theodore Roosevelt diría décadas después que "tomó" el canal de Panamá en nombre de la civilización.

Esa turbulenta relación incitó ideologías nacionalistas que afectarían de forma categórica a sus sistemas políticos. La inicial admiración por la democracia norteamericana se fue transmutando en la exaltación de

1. "La solución al subdesarrollo es la democracia". Entrevista de Guy Sorman a Octavio Paz, en *Los verdaderos pensadores de nuestro tiempo*. Barcelona: Seix Barral, 1991.

2. Arturo Uslar Pietri, *Los Latinoamericanos y los otros*. Madrid: Fundación Rich, 1993.

3. Discurso del 20 de enero de 1816. Anales del Congreso de EE UU, Lester Langley, cit. en *America and the Americas*, University of Georgia Press, 1989.

los valores que los criollos creyeron propios: un “nacionalismo espiritual” que debía crear una versión de civilización ajena a la mediocridad a la que conducía, según el uruguayo José Enrique Rodó (1871-1917), el materialismo protestante anglosajón⁴.

Esta afirmación, particularmente impetuosa en los países del río de la Plata, se extendió al resto del continente con relativa uniformidad. El “apóstol” cubano José Martí insistiría que “nuestra Grecia es preferible a la Grecia que no es nuestra”. Certo sentido aristocrático fue admitido por las élites criollas como una defensa legítima frente al gobierno de las masas que era, para Rodó y la generación “arielista”, el peligro del sistema democrático norteamericano.

El reformismo liberal que corre hoy América Latina tiene algunas explicaciones en esas mutuas percepciones. Las multinacionales y los valores del sistema norteamericano han dejado de considerarse peligrosos. Otro uruguayo, Enrique Iglesias, actual presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, anota: “(...) esta unanimidad de enfoque da la impresión de que estamos ante la presencia de 25 trenes que marchan en la misma dirección, quizá por primera vez en su historia política, sus criterios económicos y preocupaciones sociales”⁵.

La quiebra del modelo de desarrollo autosostenido y sustitución de importaciones en el que el nacional-populismo invirtió todas sus esperanzas, ha propiciado el surgimiento de otro paradigma, igualmente seductor: la modernización dependerá de las leyes del mercado en un modelo transnacional y exportador en el que la producción industrial y los servicios estarán

primordialmente a cargo de la iniciativa privada. Henri Favre, uno de los sociólogos europeos más influyentes en la región, ve en la asignación al mercado del papel empresarial y asistencial que los Estados brindaban el corolario natural de la internacionalización de la economía⁶. En la esfera política, el colapso del proyecto populista ha erosionado con igual corrosividad el discurso sobre las ventajas comparativas de un sistema propio, definido por oposición al capitalismo norteamericano.

Las privatizaciones y la descorporativización, en la que se desmantelan grandes organizaciones verticales de masas –desde confederaciones sindicales a partidos–, son los síntomas más visibles de la larvada revuelta contra el “ogro filantrópico” que describió Paz. Se trata, en todo caso, de un proceso que no parece corresponder, como interpreta Huntington, tanto a la occidentalización de América Latina como a la redefinición de sus referentes políticos hegemónicos.

De modo similar a españoles y portugueses, los latinoamericanos abandonan progresivamente las armaduras institucionales del Estado corporativo y se reintegran a la tradición que compartieron en la experiencia constitucionalista de Cádiz, derrotada en España por la restauración, y al otro lado del océano por la anarquía caudillista.

Las reticencias norteamericanas a admitir a América Latina en una civilización común son significativamente semejantes a la creencia europea de que África comenzaba en los Pirineos. El historiador Lyle McAlister escribió sobre el origen de esos prejuicios: “en el imperio hispánico de ultramar había in-

4. José Enrique Rodó, *Ariel, motivos de Proteo*. Caracas: Biblioteca Ayacucho, 1976.

5. Enrique V. Iglesias, “La transición económica latinoamericana”, *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 4, Madrid, 1992.

6. Henri Favre, “La contrarrevolución mexicana”, *Debate*, Lima, octubre de 1993.

dios, castas, nobles, soldados, sacerdotes, mercaderes y juristas: pero no había ciudadanos”⁷.

Pocos elementos culturales resultaron tan ajenos a la mentalidad de los angloamericanos, herederos de Locke y la ética protestante, como el neotomismo de Francisco Suárez (1548-1617), una teología política que hacía de la soberanía del principio un derecho divino. Richard Morse observó que la función del neotomismo fue dar una base jurídica y económica a la defensa de lo conocido y establecido frente a las herejías protestantes⁸, influyendo en las ideas, pero sobre todo en las actitudes mentales de las sociedades iberoamericanas. La escolástica tomista defendía una concepción fundamentalmente estática, sin posibilidades de ascenso social, donde cada cual tenía asignado un puesto en el que debía permanecer hasta el fin de sus días: un oficio, una clase social y unos ingresos determinados de acuerdo con su posición social.

El jesuita hispanista Jeffrey Klaiber llegó a una conclusión parecida: la historia latinoamericana ha estado marcada por el predominio de instituciones y fórmulas sociales neotomistas, concretadas en la continuidad de los “cuerpos” medievales, corporaciones jurídicamente establecidas y reconocidas bajo la protección del rey o el Estado, que definían la posición social del individuo.

Desde esa perspectiva, afirmaba, los regímenes de Getulio Vargas en Brasil, Domingo Perón en Argentina y el México de la herencia cardenista correspondieron a experimentos corporativos análogos a los modelos autoritarios de Mussolini,

Pétain, Franco y Salazar, nacionalistas y católicos.

Los partidos populistas –de vocación monopolista en el juego político– instituyeron estructuras verticales donde los sectores sociales organizados –y no los ciudadanos– tenían la última palabra: el ejercicio de derechos y libertades dependía de la adhesión a organizaciones parentes de mecanismos de representación democrática.

El comunismo cubano, la Unidad Popular chilena, el sandinismo nicaragüense, el aprismo peruano, los partidos hegemónicos en Venezuela y Colombia y el MNR boliviano, es decir, los grandes partidos de masas de este siglo y las dictaduras militares que les sucedían en un vértigo pendular, pueden también asimilarse a esa tipología por haber compartido con los populismos clásicos una concepción fundamental: el Estado sería el gran instrumento del desarrollo y el progreso económico a través del papel de las empresas públicas en la industrialización. Pocos empresarios y sindicatos escaparían del control de lo que A. Hirschman denominó el “partido-Estado.”

El corporativismo europeo tuvo motivaciones semejantes: surgió para detener el cambio social y desplazar a las élites tradicionales, “incorporando” a nuevos grupos y organizaciones que utilizaban el poder de un Estado revolucionario⁹. Los regímenes fascistas impusieron un estricto control político de la economía para reconstruir el orden social tradicional. Los derechos de propiedad y las libertades públicas no fueron defendidos como inherentes a personas iguales ante una ley suprema, sino como concesiones de un Estado pa-

7. Lyle McAlister, “Social structure and social change in New Spain”, *Hispanic American Historical Review*, 43, 1963.

8. Richard M. Morse, *The heritage in Latin America*, Nueva York: The Founding of New Societies, 1964.

9. Stanley G. Payne, *El fascismo*, Madrid: Alianza Editorial, 1982.

ternalista que encarnaba una legitimidad superior al individuo.

A diferencia del caso europeo, donde medió una derrota militar, el derrumbe del corporativismo americano está siendo inducido por una contestación social a la ineficacia del sistema: crisis económica, corrupción de las burocracias estatales y partidistas, violencia política e incompetencia productiva.

El Estado intervencionista

Jorge Basadre (1900-1983), historiador del Perú, expuso que el trasplante del Estado patrimonial neomedieval español al nuevo mundo impidió que la aristocracia terrateniente se independizara del soberano, truncando su conversión en una burguesía capitalista: las recompensas hechas por la Corona a sus servicios tomaron la forma de concesiones de monopolios productivos y su renta fue un atributo del oficio que se ejercía y no una posesión independiente.

La estabilidad del Imperio dependía de una rígida estratificación social, no muy diferente del orden prehispánico: cada estamento o casta tenía un lugar preciso en una escala que legitimaba el Estado y reprendaba la Iglesia. La conciencia fundamental de ricos y pobres, peninsulares, criollos, indios y esclavos, fue la de pertenecer a un “cuerpo”, pueblo o raza.

La Iglesia fue la única institución que incluía a todos los cuerpos coloniales, aunque también en ella se mantenían las distinciones de color y posición social. Desigualdad y convivencia: principios opuestos y complementarios. El padre José de Acosta, cronista y misionero del siglo XVI¹⁰ realizó sobre este punto una aguda observación: “fue también no pequeña ayuda para recibir los indios bien la ley de Cristo, la

gran sujeción que tuvieron a sus reyes y señores”.

La burocracia administrativa de los virreinatos regulaba estrictamente el sistema productivo bajo un principio medieval: el deber del poder era guiar los destinos y las acciones de sus súbditos para salvarlos de sí mismos. El bienestar y el orden social dependían de la subordinación de los agentes económicos. Se suponía que la actividad comercial e industrial no vigilada produciría pobreza y anarquía.

Los virreyes concedían privilegios por medio de reglamentaciones político-mercantiles, subsidios, impuestos y licencias. Sus funcionarios fueron objeto de un permanente cortejo que pretendía estimular su magnanimitud y obtener de ellos derechos de exclusividad sobre alguna actividad productiva o comercial. Los fueros privativos de la Iglesia y el ejército completaron la estructura corporativa.

El reformismo borbónico apenas modificó ese fosilizado escenario. Con frecuencia exacerbó el recelo de los criollos al limitar su progresiva independencia. La real cédula de 1795, que a cambio de una suma dispensaba a los mestizos de la calidad de éstos y los equiparaba legalmente a los blancos y las prerrogativas crecientes de los peninsulares, produjeron reacciones particularmente virulentas.

Las ideas “extranjeras” de la soberanía del individuo, que correspondían a la emergente burguesía capitalista, eran difícilmente conciliables con la base del hombre religioso, integrante de un orden jerárquico, estamental y funcional.

Las burguesías periféricas de Buenos Aires y Caracas, integradas en el comercio atlántico, fueron las primeras en alentar el separatismo, empujando a las conserva-

10. José de Acosta, *Historia natural y moral de las Indias*, México, 1940.

doras oligarquías de los virreinatos andinos.

Los líderes de la emancipación optaron por un Estado republicano en su sentido más liberal dentro de las ideas de la época, pero su ideal fue inoperante por su tenue relación con la realidad. Con todo, la norma republicana, al menos en teoría y principio, les decía a los antiguos súbditos que eran iguales ante la ley, que no debían volver a cederse los abusos del antiguo régimen. A pesar de la proclamación de los ideales igualitarios no existió una gran reivindicación antiseñorial; antes bien, la oligarquía que estaba en condiciones de asimilar la nueva filosofía asumió la impostura de representarla.

En el siglo XIX, las repúblicas hispanoamericanas –Brasil tuvo un desarrollo de características propias– fueron pasto de los caudillos. Según Morse: “la lucha para capturar el pequeño Estado patrimonial, fragmento del Estado imperial originario, resultó una fuerza dominante en la vida pública de los nuevos países”¹¹. Las repúblicas no cumplieron una de sus funciones primordiales: proteger a los ciudadanos de las arbitrariedades de monopolios y élites privilegiadas.

El desmoronamiento de las estructuras coloniales provocó el surgimiento de los liderazgos personalistas: la autoridad residía en caudillos que suplían la ausencia de instituciones políticas. Cada caudillo nacional se convirtió, en términos del historiador John Lynch, en un “gendarme necesario”, un agente para el control de la anarquía de abajo¹².

Los caudillos, que emergieron en protesta contra el poder central, terminaron apoderándose de los gobiernos nacionales y reproduciendo los mecanismos clientelistas de la

colonia. Mientras en las potencias industriales el capitalismo fue lo suficientemente fuerte para poder zafarse de la protección del Estado mediante la introducción de la libertad de comercio en la nueva legislación económica del siglo XIX, las naciones latinoamericanas mantuvieron el sistema gremial-mercantilista sobre la base de privilegios y medidas proteccionistas. Los militares, sin clara conciencia de los límites de su poder, contribuyeron a afianzar gobiernos pretorianos.

A pesar de los diversos desarrollos y particularismos regionales, los vaños comunicantes subsistieron: hacia fines del siglo pasado e inicios del presente los Estados latinoamericanos intentaron realizar una combinación de autoritarismo e industrialización, estableciendo una alianza con compañías extranjeras que pronto eclipsaron el poder de sus anfitriones. Las haciendas feudales se transformaron en plantaciones dedicadas a la exportación, avasallando en su expansión pequeñas propiedades campesinas: se creó un proletariado rural marginado y empobrecido por un sistema sin democracia.

Los mexicanos intentaron resolver el dilema con su gran revolución de principios de siglo y la constitución de un partido que agrupara a los sindicatos obreros, las organizaciones campesinas y la clase media en una burocracia política representativa de los sectores emergentes. Entretanto, en los Estados más pequeños, Washington extendía un imperio económico y militar privado de su constitucionalismo, lo que alienó en contra suya a varias generaciones de intelectuales latinoamericanos.

La economía de exportación desarrollada en función de fronteras agrícolas en expansión exigía, más

11. Richard Morse, op. cit.

12. John Lynch, *Caudillos en Hispanoamérica: 1800-1850*, Madrid: Mapfre, 1993.

que atraía, la llegada masiva de inmigrantes europeos que posteriormente desempeñarían un papel protagonista en la instalación de industrias. En sociedades rurales, con una clase dominante adscrita a la tierra y los grandes negocios, se crearon los espacios propicios para los negocios urbanos que ocuparon los europeos.

La intervención política de los recién llegados fue inicialmente limitada aunque mostrara una clara tendencia a contestar al orden estamental. Con el transcurso del tiempo, sus descendientes formaron parte importante de las burguesías nacionales que desplazarían a las oligarquías y reformarían los populismos de Estado. Pero antes de que consolidaran su autonomía, un proceso que tomaría décadas, la América Latina del período de entreguerras se vio fuertemente influenciada por los nacionalismos autoritarios de la Europa meridional.

A medida que esos países se volvían más democráticos, conflictivos e inmanejables, se extendió con similar vigor el corporativismo católico que propugnaba la organización de los sectores sociales en un número limitado de categorías obligatorias, no competitivas, jerárquicas y autorizadas o creadas bajo el control del Estado. Las misiones militares francesas, italianas y prusianas (1890-1940) contribuyeron a difundir esas teorías entre las fuerzas armadas de Chile, Perú, Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela. El cuerpo castrense asumió el papel de elemento constructor de la nación¹³.

Surge el populismo

El corporativismo latinoamericano tuvo rasgos singulares. La naturaleza militar no competitiva de

sus nacionalismos multiétnicos limitó la experiencia a sistemas políticos y productivos: un populismo, alternativamente de izquierda o derecha, democrático o dictatorial, apoyado por los trabajadores organizados, clases medias, industriales ávidos de proteccionismo y militares. En nombre de la integración social o el anticolonialismo se formaron Estados movilizadores que impusieron su poder so pretexto de una acelerada modernización o de la formación de la nación misma.

El peronismo argentino definió un populismo por excelencia: el Estado fue utilizado para integrar las nuevas clientelas urbanas y poderes económicos, conteniendo de paso la amenaza comunista. Juan José Taccone, jefe de la Confederación General del Trabajo –el sindicato justicialista– dio a Guy Sorman en 1987 una definición ejemplar del peronismo: “El Estado debe dirigir el desarrollo porque Argentina no tiene burguesía capitalista; pero el justicialismo es, sobre todo, un proyecto social, una tentativa original de asociar a los obreros a la industrialización sin caer en la lucha de clases y sin romper con la religión católica: una reconciliación entre los valores tradicionales y el mundo moderno”¹⁴.

La mala distribución del ingreso, la falta de políticas de integración social y las carencias educativas fueron el caldo de cultivo para los populismos surgidos como consecuencia del crack de 1929. La transición hacia un orden democrático se truncó: los partidos tradicionales no pudieron garantizar la estabilidad. Fue el momento de la aparición de los grandes partidos de masas que incorporaron a sectores medios y populares dentro del juego

13. Daniel M. Masterson, *Militarism and politics in Latin America*, Westport: Greenwood Press, 1991.

14. Citado por Guy Sorman en *La nueva riqueza de las naciones*, Madrid: El País-Aguilar, 1988.

político, dándoles si no el voto, al menos una voz. Los partidos populistas se vieron obligados a proteger sus contradictorios intereses, creando organizaciones cerradas y verticales en torno al poder de un líder carismático. Carentes de cultura política democrática, los nuevos partidos asimilaron las tácticas de sus adversarios ideológicos de extrema izquierda y derecha: las intrigas y la conspiración como técnicas de supervivencia política. Ese esquema no representaba necesariamente un fascismo criollo, como alegaron sus detractores, sino un tipo *sui generis* de corporativismo, ajustado a las peculiaridades culturales de cada país. Los partidos populistas representaban muchas veces la única manera de “existir” social o políticamente.

Herbert Klein, profesor de Historia de América Latina en la Universidad de Columbia, apunta: “los populismos lograron dominar la escena política sobre la base de sostener ilusiones que colmaran esas frustraciones reales de las mayorías (...) El discurso promovió una forma de capitalismo patrimonial y proteccionista, dependiente de un Estado débil, además de bastante corrupto, que se prolongó hasta que la crisis de los ochenta puso en evidencia su fragilidad. Las debilidades de la economía administrada se volvieron más y más paralizantes”¹⁵.

El sistema produjo numerosos vicios: el burócrata designado por decisión política no dependía del público, considerado como “clientela” antes que ciudadanía. El soborno se convirtió en un instrumento difícilmente prescindible para lubricar la maquinaria, un impuesto especial para agilizar el servicio. Derechos y libertades en favores que se debían suplicar. Por otra parte, el populismo agudizó el crecimiento burocrático al recomendar los servicios de su clientela inte-

grándola a la administración pública. Se creó una doble complicidad: las normativas estatales se convertían en derecho intocable bajo la presión de los grupos que veían protegidos sus monopolios y la burocracia del Estado que administraba su concesión. Los partidos tenían una inversión hecha en los frutos del sistema: la intermediación política que brindaban a los poderes económicos producían beneficios que financiaban los aparatos partidarios y a sus dirigentes. La *tangentópolis* italiana es un equivalente europeo aproximado: las comisiones al poder político no eran un vicio del sistema, sino su mecanismo básico. El enmarañado entramado legal favoreció la corrupción: los funcionarios tenían a su disposición una larga serie de instrumentos coactivos, impuestos indirectos, sobretasas para las importaciones, licencias, cuotas, listas de productos permitidos y prohibidos, subsidios explícitos e implícitos, reintegros tributarios y regulaciones sobre la inversión. Las tasas diferenciales de cambio, el instrumento mimado de la macroeconomía populista, fue el engranaje clave: el ejecutivo decidía a quién beneficiaba con moneda extranjera subvaluada.

El sistema termina inspirando frustración y cinismo: prosperan no quienes realizan inversiones productivas sino los que mejor pueden acceder a las instancias de influencia política. Juan Pablo II, en la entrevista concedida al periodista polaco Yas Gawronsky, realiza una observación sobre el antiguo régimen de Europa oriental cuya lectura en clave latinoamericana es pertinente: “un excesivo proteccionismo del Estado produjo también frutos negativos a pesar de la lucha contra el desempleo y la preocupación por los pobres: desapareció la iniciativa privada, se difundió la pasividad y la

15. Entrevista con Herbert Klein, *Quehacer*, Lima, diciembre de 1993.

inercia (...) la gente se encontró desacostumbrada a la responsabilidad personal”¹⁶.

Los esfuerzos productivos se perdían en obtener reconocimiento legal en laberínticos trámites burocráticos. Y los discursos alternativos carecían de credibilidad: la derecha tradicional utilizaba el liberalismo y la libertad de mercado para dar coherencia a políticas conservadoras y excluyentes.

La opción izquierdista

Concluida la Segunda Guerra mundial, los populismos de izquierda tuvieron su oportunidad. La revolución boliviana de 1952, liderada por el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) de Víctor Paz Estenssoro fue un primer hito. Después de una sanguinaria revuelta en la que el MNR movilizó a los mineros del altiplano, Paz nacionalizó las minas, confiscó los bienes y haciendas de la oligarquía, que redistribuyó entre los desposeídos, no pagó indemnizaciones y cerró a sus enemigos.

Paz sostuvo que ser socialista, eliminar a la oligarquía terrateniente y minera era salvar al país de la guerrilla y la revolución comunista. Veinticinco años después regresaría al poder para realizar una política económica asesorada por Jeffrey Sachs, igualmente radical pero en sentido contrario. En medio quedaba un cuarto de siglo de anarquía, hiperinflación y dictaduras narcomilitares.

Las nuevas corrientes fueron adquiriendo un cuerpo crítico en torno a la escuela de la CEPAL, en Santiago de Chile. Raúl Prebisch, el *gurú* argentino del cepalismo, sistematizó una política de desarrollo alternativa: los gobiernos debían cerrar sus fronteras a los bienes manufacturados. El proteccionismo –en boga, por lo demás, en buena

parte del mundo de la posguerra– tendría que suscitar la industrialización nacional, proporcionando a los países prosperidad, mercados internos ampliados e independencia política.

Se trataba de una ideología contagiosa que subsistió durante largas décadas por sus obvios atractivos de creación de empleo, ahorro en importaciones y fortalecimiento de los Estados. En una primera fase, el objetivo de reactivar la demanda se cumple mediante el cierre del mercado interno, la rebaja de los impuestos a las empresas, las facilidades crediticias, el aumento de salarios y el consumo, medidas que sacan al mercado de la recesión. Durante un largo período dieron a los países que las aplicaron, es decir, casi todos, elevadas tasas de crecimiento.

Los nuevos agentes económicos creados por la aplicación de esa política se convirtieron en un poderoso *lobby* vinculado a la administración pública y las fuerzas armadas. Las dictaduras militares ilustran este punto: el populismo demostró su camaleónica capacidad para mimetizarse en administraciones de distinto cariz político.

El caso cubano representó una exacerbación de la tendencia dirigista: el Estado planificador se hizo dueño de toda la actividad económica. Algunos antecedentes históricos contribuyen a explicarlo: la mayor de las Antillas fue la nación latinoamericana de menor experiencia democrática. Sucesivamente colonia española y norteamericana, generó en el transcurso de sus luchas anti-imperialistas una *intelligentsia* radicalizada y con pretensiones mesiánicas en el continente. Una cita de Isaiah Berlin sobre las razones de la revolución rusa es curiosamente aplicable a Cuba: “desde mediados del siglo XIX,

16. *El País*, Madrid, 2 de noviembre, 1993.

este país era el hogar de los intelectuales más intransigentes y los más impregnados de utopía en toda Europa". Frente a las incertidumbres de la libertad, el marxismo de Castro propuso la seguridad de una autoridad total, de sumisión completa a un poder inmutable, jerárquico, fundado en la infalibilidad del conductor.

Con ello, la experiencia cubana introdujo un hecho diferencial: a pesar de los cuartelazos y las dictaduras, la democracia había sido considerada desde la independencia como la única legalidad constitucional, su legitimidad histórica.

Incluso los dictadores admitían el carácter transitorio de sus regímenes. Castro propuso una nueva legitimidad revolucionaria basada en el romanticismo de la violencia, ajena a la tradición continental. Sus reiterados fracasos de implantación fuera de la isla lo demostraron: las clases populares, campesinos y obreros, tradicional y persistentemente católicas, fueron insensibles al nuevo absolutismo.

El socialismo continental tuvo concreciones más ambiguas: en Chile, Perú y Nicaragua la escolástica marxista pasó por el tamiz de la naciente teología de la liberación, la versión más radical del progresismo católico surgido del Concilio Vaticano II.

En Chile, el arraigo de las instituciones democráticas hizo posible una vía electoral hacia el socialismo, diez años antes que el Partido Socialista francés y el PSOE español llegaran al poder. Salvador Allende (1970-1973) quiso convertir a Chile en "la primera nación de la tierra llamada a conformar el segundo modelo de transición a la sociedad socialista".

Pero las contradicciones entre el talante democrático del presidente y el proyecto duro de los sectores extremistas de la Unidad Popular no tardaron en aflorar. Regis Debray, años antes de su

"aggiornamento" socialdemócrata, comentó en tono peyorativo que Allende era políticamente "un reformista, un adepto al compromiso, la transacción y el diálogo".

La nacionalización de compañías mineras, bancos, industrias, la reforma agraria, la elevación de los impuestos, el control de precios y el incremento de los sueldos para incentivar la demanda tuvieron un primer efecto expansivo.

En las elecciones parlamentarias de abril de 1971 la coalición gubernamental obtuvo el 50 por cien de los votos, un porcentaje considerable para el escenario multipartidario chileno. Sin embargo, el período de bonanza fue breve: a las presiones de EE UU —que percibieron una amenaza geopolítica en su flanco sur— se sumaron las propias insuficiencias del modelo económico: la expansión de la demanda tuvo que ser cubierta con importaciones crecientes a cuenta del déficit fiscal y la inflación. La pérdida de apoyo entre la clase media se compensó parcialmente por el crecimiento de su base popular, lo que descartó la confianza de conservadores y militares en una derrota del gobierno por vía electoral.

Los largos años de la dictadura militar favorecieron el retorno de una democracia escarmientada sobre los peligros de la confrontación y el doctrinariismo dogmático. José Rodríguez Elizondo, fiscal de la corporación encargada de la nacionalización de la banca y hoy funcionario de la Cancillería de Santiago, escribió veinte años después: "la candidatura de Allende fue producto de una dura pugna intra e interpartidaria.

En la práctica presidencial esto tendría una secuela insidiosa, plasmada en la mediatisación y hasta el bloqueo de sus órdenes y directivas (...) Estas llegaban a destino —si llegaban— tamizadas por la interpretación de los aparatos partidarios o

desnaturalizados en los laberintos de cuoteo”¹⁷. En 1970 uno de cada diez votantes era un militante que contribuía al sostenimiento económico de su partido. Por entonces el Estado controlaba el 75 por cien del producto interior bruto. En 1990 la afiliación a los partidos había caído al 4 por cien: el valor de las conexiones políticas se había devaluado proporcionalmente a la caída del papel estatal en la economía, un 25 por cien del PIB. La gran mayoría del electorado chileno hoy se considera independiente y proclive a cambiar de candidato de acuerdo con las circunstancias.

El siguiente caso fue el gobierno del general peruano Juan Velasco Alvarado (1968-1975), producto de un golpe de Estado contra el régimen tímidamente reformista de Fernando Belaúnde (1962-1968, 1980-1985). Las fuerzas armadas tomaron el poder para garantizar, según su visión, la ejecución de un conjunto de “transformaciones estructurales” cuya realización permitiría alcanzar la integración y la soberanía económica. En el lenguaje castrense la integración significaba suprimir la lucha de clases quebrando el poder de la oligarquía terrateniente y la marginación. El Estado sería el punto de apoyo para un proyecto de ingeniería social en el cual la palanca –el ejército– movilizaría el país provinciano y rural, privado de una ciudadanía efectiva.

Una revolución por decreto que implementó una larga serie de medidas redistributivas, con énfasis en la “nacionalización” de las industrias, una legislación social radical, el incremento de la planificación y el cambio de las estructuras de propiedad. La burocratización, la multiplicación de las licencias para producir y la ineficacia del aparato empresarial estatal produjeron re-

sultados conocidos: caída de la producción, inflación, déficit y corrupción. La marginación legal de los agentes económicos emergentes comenzó a gestar un enorme sector informal: la economía sumergida que, ateniéndose a sus propias reglas, habría de provocar con el tiempo una revuelta contra el Estado y los partidos políticos que, una vez recuperada la democracia en 1980, mantuvieron el *statu quo*. Vargas Llosa y Fujimori catalizaron el fenómeno. El gobierno de Alán García (1985-1990), que llevó al APRA al poder tras 60 años en la oposición, condujo al populismo a sus últimas consecuencias: el déficit y la inflación quisieron ser aliviados por la impresión masiva de billetes, el crecimiento del intervencionismo estatal y la autarquía económica; algo así como querer apagar un incendio con gasolina. En todos los casos, el desarrollo hacia adentro desembocó en pérdida de productividad, un proteccionismo excesivo y, sobre todo, en el crecimiento de un sector público gestionado en nombre de imperativos sociales, es decir, casi siempre clientelistas más que económicos.

La redefinición del Estado

En 1989 el presidente mexicano Salinas de Gortari explicó en una entrevista concedida a una revista española el sentido de las reformas de su gobierno: “privatizamos empresas públicas porque la crisis provocó una baja en los niveles de vida de tal magnitud que el Estado tenía que responder a los reclamos sociales. (...) Esas empresas nos reclamaban recursos que tenían prioridades mayores: educación, salud, vivienda, alimentación y el medio ambiente. Entre modernizar una flota de aviones o llevar agua potable a las colonias populares, vendemos la flota y llevamos agua”¹⁸.

17. José Rodríguez Elioondo, *Allende: el tabú y el mito*, Lima, Debate 74, octubre 1993.

18. *Pensamiento iberoamericano*, Madrid, 1991.

La presión social antecedió a la consolidación en el poder de dirigentes favorables a los cambios. Los casos latinoamericanos presentan un amplio repertorio de opciones políticas: el autoritarismo tecnocrático de los *Chicago boys* chilenos, el reformismo a “lo Gorbachov” surgido de los núcleos partidarios –Salinas en el PRI, Menem en el peronismo, el segundo gobierno de Pérez en Acción Democrática, Paz Estensoro en el MNR–; el reciclaje liberal de partidos conservadores, como la plataforma de Violeta Chamorro en Nicaragua o la ruptura con los partidos tradicionales del peruano Fujimori. En todos ellos los gobiernos decidieron abandonar los criterios políticos y administrativos de gestión de la economía, el proteccionismo y las subvenciones. En su lugar se impondría la apertura al mercado internacional. De la lógica del Estado modernizador se pasa al mundo de la empresa privada, es decir, a la de los agentes sociales que responden a una lógica económica. El Estado retrocede para dejar lugar a una burguesía industrial que libere las potencialidades de la sociedad civil; el asociacionismo coactivo de las corporaciones a uno de libre elección. Alain Touraine considera estos procesos como un período, que estima breve, de limpieza liberal de los instrumentos usados para la movilización de los recursos sociales y nacionales por el Estado. Con ese propósito, afirma, la economía de mercado es el único medio eficaz conocido para eliminar tanto el corporativismo socialdemócrata como la *nomenklatura* comunista o el clientelismo nacional-popular: “ha sido gracias al retorno al mercado que se han roto en América Latina los viejos controles estatales:

burocráticos, populistas, nacionalistas (...) que estaban agotados, ahogados, paralizados”¹⁹.

El fracaso populista condujo nuevamente a la búsqueda del Grial desarrollista. Algunos lo encontrarían en Chicago, otros en Bruselas y Madrid. La formación de la UE y el desarrollo español, que abrió la economía y permitió un pausado pero decidido avance de los valores democráticos en la sociedad civil²⁰, terminarían convenciendo a la intelligentsia latinoamericana sobre las virtudes del mercado como sistema económico para lograr una asignación de recursos más eficiente y de la democracia como amortiguadora de las tensiones internas. El mensaje neoliberal incidió en la capacidad homogenizadora del mercado y su potencial para eliminar relaciones de dominación interétnicas.

En un mercado desarrollado, conjectura Jurgen Golte, profesor de antropología americana en la Universidad Libre de Berlín, las relaciones de subordinación no funcionarían porque en el nuevo contexto predominaría el poder que nace del mercado, del que trabaja más y no de las relaciones de parentesco o de control político de la economía²¹.

Chile fue nuevamente el escenario donde se experimentó con mayor radicalidad el modelo alternativo. Al tomar el poder, Pinochet no tenía una idea precisa sobre el proyecto económico del régimen, salvo querer romper con la tradición que identificó en el origen de la Unidad Popular: la tendencia de los chilenos a utilizar al Estado como solución última de sus problemas²². La DC chilena anterior al gobierno socialista había sido influida considerablemente por sus correligionarios

19. *Brecha*, Montevideo, noviembre 1992.

20. Víctor Pérez Díaz, *La primacía de la sociedad civil*, Madrid: Alianza Editorial, 1994.

21. *Debate*, Lima, diciembre, 1993.

22. Angelo Codevilla, “Is Pinochet the model?” *Foreign Affairs*, diciembre 1993.

italianos que defendían desde los tiempos de Gasperi una fuerte presencia del Estado en la economía.

Una generación de estudiantes de la Universidad Católica de Santiago, formada en Chicago por Milton Friedman y Arnold Hardberger, herederos de la escuela del economista austriaco Ludwig von Mises, se mostró dispuesta a hipotecar su futuro político, al servir a una dictadura, por la irresistible tentación de hacer de su país el laboratorio donde pondrían en práctica las teorías de sus maestros.

El reto consistía en demostrar que el capitalismo no sólo era más eficaz sino también más equitativo que el socialismo al irradiar sus beneficios gracias al efecto *trickle-down*: la repercusión de la riqueza creada en todos los niveles sociales. La lentitud del proceso y el trauma del ajuste inicial, calcularon, estarían compensados por la estabilidad del proyecto autoritario. La conclusión de la dictadura permite un balance más equilibrado del experimento. En cierto sentido, el desenlace fue similar al de los liberales del siglo XVIII que creyeron factible aliarse con los déspotas ilustrados para plasmar sus ideas: el proyecto político se estancó por la ilegitimidad del régimen, pero los efectos económicos subsistieron.

El gobierno de Alwyn (1989-1994) combinó prudentemente economía de mercado y demandas sociales. No fue demasiado difícil: al asumir el poder resultaba casi imposible encontrar sectores dispuestos a reeditar la política económica de la UP. Tras 17 años de monetarismo inflexible y desarme arancelario existía un evidente déficit social, pero el aparato productivo se había modernizado, la industria era más competitiva en términos internacionales y el mercado de capitales estaba fortalecido.

Los fondos privados de pensiones han generado ahorros cercanos a los trece mil millones de dólares: el país austral es actualmente el primer exportador de capitales del continente, utilizando recursos privados que en manos de un Estado populista habrían sido gastados en clientelismo político. Chile mantiene una diversificada rama de exportaciones; sin embargo, persiste el poco valor añadido de muchas de ellas, que proviene del abandono de áreas industriales que el proteccionismo permitía mantener. En un balance general, Chile permitió a los políticos latinoamericanos realizar una comparación elemental: mientras los gobiernos de García, Siles, Alfonsín, Sarney o López Portillo se hundieron en la crisis, Chile se convertía en un imán para inversiones directas, en lugar de los préstamos a gobiernos, dilapidados en los setenta.

La reducción ordenada de los privilegios concedidos por el Estado no requería, por lo demás, una dictadura militar. Los intelectuales y tecnócratas neoliberales insistieron en un diagnóstico que quisieron convertir en sentido común: la democracia seguiría siendo una asignatura pendiente mientras el Estado mantuviese una autoridad económica desmesurada sobre la sociedad civil.

El origen de las distorsiones –advirtieron– se situaba en la discrecionalidad del poder político para cambiar cualquier norma económica en cualquier momento y por cualquier razón, encareciendo proporcionalmente las inversiones al elevar el riesgo de la arbitrariedad estatal en la fijación de las reglas del juego y la limitación de los derechos de propiedad²³.

La fórmula se complementó con la elaboración espontánea de

23. Silvio Borner y Beatrice Weder, *Institutional obstacles to Latin American growth*, San Francisco: ICS Press, 1992.

nuevas formas organizativas, económicas y políticas, que llenaban los espacios abandonados por el Estado: papel de los así llamados empresarios informales que se mueven fuera de la legalidad –o en un precario equilibrio en sus fronteras– inventando estrategias productivas alternativas.

Los ex campesinos emigrantes a las grandes ciudades se encontraron con una doble discriminación: el Estado y las empresas privadas no les empleaban y se veían sometidos a una segregación de hecho en los barrios marginales. Una de sus opciones fue desarrollar proyectos autónomos en la forma de pequeñas empresas que tenían que enfrentarse al mercado y a las trabas legales. Sus actividades económicas, de la manufacturación clandestina al comercio ambulante, funcionaron como una válvula de escape: la violencia política, el narcotráfico y la delincuencia fueron otras salidas. Ante esa deteriorada situación las nuevas generaciones de políticos no podían seguir postergando el ajuste, aunque a veces no lo admitieran en sus campañas electorales.

A largo plazo una inflación manejable y servicios efectivos, fuese quien fuera el propietario, serían más importantes en la obtención de apoyo político que los discursos liberales: la oferta de productos, previeron, sería valorada por encima de controles y subsidios, la libertad del consumidor sobre el proteccionismo. La experiencia internacional confirmaba varios de esos supuestos: los tigres asiáticos demostraron que los análisis pesimistas sobre la competitividad de los recién llegados son infundados. Los hechos lo reafirmaron: a pesar de la recesión mundial y la caída de los precios de sus exportaciones, el tercer año consecutivo de crecimiento latinoamericano estuvo en 1993 alrededor del tres por cien, el doble de la media mundial. Varios países de la re-

gión son hoy algunos de los mercados emergentes más atractivos del mundo. La inflación es menor al 15 por cien en la mayoría de los países y de un dígito en siete de ellos.

La afluencia de capital externo llegó a los cincuenta y cinco mil millones de dólares el año pasado, provenientes de capitales retornados, fuentes no bancarias, emisiones de bonos e inversión extranjera directa. De haber sido un detonante de la crisis mundial de la deuda, América Latina ha pasado a ser un objetivo prioritario para capitales internacionales en busca de grandes rendimientos. Casi de un día para otro una de las regiones más proteccionistas del mundo ha pasado a ser una de las más abiertas al intercambio, lo que por primera vez hace factible el proyecto integracionista bolivariano, más retórico que real en el pasado. El crecimiento del comercio interregional crece a niveles sin precedentes, duplicándose, por ejemplo, entre Venezuela y Colombia, Argentina y Chile. La integración representada por las experiencias de Mercosur y el Pacto Andino es otra señal en esa dirección, un proyecto que permitirá la primera fusión económica de dos bloques regionales: el acuerdo entre la Unión Europea y Mercosur para crear un mercado común de 560 millones de consumidores para el año 2001.

El cambio afecta con igual intensidad las formas tradicionales de hacer política. Una encuesta realizada en 11 países latinoamericanos arrojó unos resultados indicativos: casi un 80 por cien de los interrogados no tenía confianza en los políticos y los partidos.

La crisis de representatividad democrática es el siguiente reto pendiente: la insurgencia zapatista en Chiapas y el asesinato del candidato del PRI en México, el “autogolpe” de Fujimori en el Perú y los escándalos de corrupción en Brasil y Venezuela, que determinaron la destitución de

sus presidentes, son pruebas del alto precio de la transición.

A pesar de que ningún país puede afrontar, política o financieramente, un regreso al pasado, es cada vez más patente la necesidad de una síntesis nueva entre los papeles del Estado y el mercado: sin programas de solidaridad y medidas para amortiguar el impacto de las reformas estructurales, la fatiga de los electorados puede convertirse en un peligroso cansancio. El flujo de capitales tiene también un límite previsible: la oferta de privatizaciones se agotará eventualmente por la inexistencia de más empresas que vender. Años de desinversión y atraso tecnológico han causado un deterioro de las infraestructuras necesarias para competir en el mercado mundial. A ello se añaden una pobre calidad de los servicios financieros y judiciales, el insuficiente entrenamiento de los trabajadores, la competencia de compañías extranjeras que cuentan con el apoyo de sus gobiernos y el difícil acceso a los mercados desarrollados.

Liberalizar un sistema puede ser con frecuencia cuestión de firmar un decreto. Construir instituciones duraderas y creíbles es un proceso largo y complejo que depen-

de de la asimilación colectiva de principios éticos y de la existencia de una administración pública transparente y fiscalizada. La caída de las ideologías totalitarias ha provocado el surgimiento de sistemas renovadores aún en fase de formulación. Históricamente, los partidos nacen cuando las masas populares han comenzado a entrar realmente en la vida política: han formado el marco necesario que les permite reclutar en sí mismas a sus propias élites.

Es la orientación de sus estructuras interiores lo que representa el mayor peligro: la naturaleza militar, religiosa y totalitaria que a veces revisten. En América Latina, los reclamos sociales de libertad y democracia están haciendo obsoletos los partidos monolíticos y militarizados.

Con ello, sus sociedades demuestran un protagonismo, no menor que otras regiones mundiales, en esa aventura de inventar nuevas formas de control político de la economía, que incorporen el espíritu de justicia social y libertad, presente en lo más valioso del legado de Occidente y que le pertenece por derecho propio, a conceptos y estilos renovados de organización social.