

La bifurcación americana: Análisis bajo la óptica del liberalismo institucional sobre el subdesarrollo latinoamericano y el desarrollo estadounidense.

Miguel Ángel Hidalgo Martínez*

Fukuyama, F. (ed.) (2008). *"Falling Behind. Explaining the development gap between Latin America and the United States"*. Nueva York, Estados Unidos: Editorial de la Universidad de Oxford, Nueva York.

El objeto de estudio central de esta multidisciplinaria compilación es la brecha de desarrollo entre América Latina y los Estados Unidos, misma que es abordada desde tres principales dimensiones que emanan de un muy acentuado enfoque teórico liberal-institucional.

La trascendencia de las percepciones expuestas en la obra adquiere un carácter insoslayable ante el umbral del nuevo milenio que ve con espasmo "el deseo de América Latina de regresar a los malos viejos días de crisis deficitaria, incontrolable gasto gubernamental, colapso financiero y recesión" (Fukuyama, 2008: 283). Lo anterior se define entre la "innegable influencia que ha ejercido Estados Unidos y Europa en la creación de su futuro" (Fukuyama, 2008: 5), y la emergencia de regímenes populistas que continúan enfatizando la dañina influencia de factores exógenos sobre el bienestar de la región.

La construcción argumentativa comienza con un contexto histórico¹, cuyos dos primeros capítulos exhiben una completa revisión de la imagen social, tanto en las altas esferas políticas, como a nivel popular, percibida en América Latina a propósito de la consolidación y ascenso de la sociedad estadounidense; mientras que en el tercer capítulo se retrata un análisis del desempeño macroeconómico latinoamericano, que parte de la segunda mitad del siglo XX, y que habrá de ser posterior referente en la compilación para hilvanar otras relaciones de causalidad políticas (en términos de

* Internacionalista. Estudiante de la Maestría en Desarrollo Internacional en la Escuela de Políticas Públicas y Administración en la Universidad Qinghua en Beijing. mahidalg@itesm.mx

1 Sección que agrupa los ensayos de Tulio Halperin Donghi, Enrique Krauze Kleinbort y Jorge I. Domínguez.

instituciones y partidos) y sociales (subrayando indicadores de desarrollo humano, como la educación y la salud), que han acentuado la brecha de desarrollo en el continente americano.

La segunda parte la articulan dos ensayos que versan sobre las políticas de subdesarrollo en América Latina². En este “lugar teórico” de la compilación de Fukuyama se hacen consideraciones históricas acerca de la formación y consolidación de las instituciones políticas latinoamericanas, con la finalidad de desentramar su verdadera teleología y descubrir así otra arista fundamental en la profundidad de la bifurcación del continente americano.

La conclusión de esta obra llega a su paroxismo teórico liberal al enfilarse hacia los “Factores institucionales en el desarrollo de América Latina”. Las instituciones públicas, que en Estados Unidos se destilaron a partir del iusnaturalismo ciudadano para concretarse en garantes de la protección a los derechos individuales, como había postulado Jhon Locke acerca de la naturaleza del espectro público, pasarán a constituir una polarizada dinámica de confrontación política en los países latinoamericanos, erigiéndose así por encima de todo cuerpo social y acentuando la desconfianza entre los gobernados y los gobernantes. Un completo análisis de la política fiscal argentina a cargo de Natalio R. Botana ilustra este fenómeno. Hacia el cierre formal de esta compilación, Francis Fukuyama hace hincapié en diversas convergencias analíticas que aparecen en la obra y que apuntan hacia una misma dirección: la urgencia de las reformas institucionales en Latinoamérica, la necesidad de estructurar políticas públicas acorde a la situación económica global y la imperiosa tarea de reformular los programas sociales de una manera “inteligente”.

Tulio Halperin abre la primera parte del libro haciendo un recorrido sobre la percepción sudamericana de las variables comprendidas en la inmanente disparidad económica en el continente americano. El autor comienza por considerar las agudas observaciones del caudillo Simón Bolívar, acerca del inevitable expansionismo estadounidense, para pasar después a lo registrado por Domingo Faustino Sarmiento, uno de los intelectuales sudamericanos más prominentes del siglo XIX, quien pretendía fulminar las interrogantes bolivarianas con la aplicación de la panacea empírica contenida en la construcción institucional de Estados Unidos, labor que sin duda emprendería mediante el uso de lo registrado por Alexis de Tocqueville en “La democracia en América”. La consolidación del so-

² Conforman esta segunda sección los textos de Adam Przeworski y Carolina Curvale, así como el de Riordan Roett y Francisco E. González.

cialismo en el mundo llevaría a la academia latinoamericana a encontrar una respuesta “alternativa” para explicar la brecha de desarrollo con los Estados Unidos.

Esta premisa da luz a la noción teórica de la “dependencia” que expone el economista argentino Raúl Prebisch. Según Halperin, el “veredicto de la historia terminaría por aniquilar la discusión teórica acerca de cómo reducir la brecha americana de desarrollo” (Halperin en Fuyukama, 2008: 42), sosteniendo esta aventurada premisa con el éxito alcanzado por los “Tigres Asiáticos” y la inmadurez argumentativa al momento de desentramar el presunto fracaso del Consenso de Washington.

Precisamente en estos últimos términos se desarrolla el núcleo argumentativo que Enrique Krauze Klembordt expone en el segundo capítulo. El académico mexicano argumenta que los paroxismos nacionalistas (con algunos tintes de chovinismo), del espíritu del “Ariel” de José Enrique Rodó y de “La raza cósmica” de José Vasconcelos, se vieron superados por la complejidad de la encrucijada histórica que representaba el avance de un nuevo paradigma interdependiente de la producción a nivel internacional que, cabría añadir, vendría acompañada de una acentuación en los flujos migratorios y de planteamientos cada vez más incisivos sobre la intrínseca maleabilidad de la “cultura” de los grupos humanos. La única respuesta adecuada a esta coyuntura es la capacidad de adaptación y la necesidad de acuñar una nueva visión política y social de América Latina. Muestra de esto, expone Krauze, fue la trascendental decisión de la administración de Carlos Salinas para firmar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

En esta parte del texto también se esboza una interesante propuesta para minar de raíz el vacío destructivo de la ignorancia recíproca, que ha mellado tan gravemente la interacción entre Estados Unidos y América Latina. Para Enrique Krauze, este fenómeno puede ser demostrado al momento de construir la realidad recíproca que se percibe desde América Latina y desde los Estados Unidos. Para profundizar al respecto, se podría plantear un punto de vista discursivo (en la acepción que Michel Foucault le da al término) sobre el apunte de Krauze. Es decir, cuando se construye la realidad, existe evidentemente un fuerte componente exclusivo que indirectamente dirigirá al continente americano a una confrontación interna, misma que nutrirá ideológicamente la percepción de la brecha de desarrollo que aborda el texto de Fukuyama como objeto de estudio.

Este discurso es comúnmente esparcido a través de la poliédrica y masiva palestra mediática-informática, misma que Krauze también apunta

como uno de los elementos a considerar para estructurar una nueva visión de América Latina hacia los Estados Unidos.

De manera que, dadas las condiciones actuales y considerando las experiencias históricas propias del área, bien se podría resumir esta breve parte de la compilación de Fukuyama al postular que los nuevos senderos hacia la reducción de la brecha de desarrollo en el continente americano deben prescindir de tesis ancladas en principios endógenos y en la exclusión de factores externos, como el culturalismo del "Ariel", "La raza cósmica" o la teoría de la dependencia de Prebisch.

El tercer capítulo muestra una evidencia económica de lo planteado anteriormente. Jorge I. Domínguez presenta un estudio con cinco aristas: la relación entre economía doméstica y economía internacional, las políticas públicas vinculadas al comercio exterior y al tipo de cambio, la inequidad y la pobreza, la inversión en recursos humanos y estabilidad institucional, y la seguridad jurídica. Domínguez argumenta que el modelo de crecimiento "hacia adentro" fue suficientemente bueno como para aprovechar la coyuntura económica internacional después de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, con la crisis en el inicio de la década de los setenta, se requería una reforma estructural profunda, como la pertinentemente iniciada en regiones como el Sudeste Asiático, pero ignorada en América Latina. El desastre fue inevitable: la errática programación presupuestal, acompañada de enormes endeudamientos externos, atrofió de muerte al sector económico externo; la falta de inversión en el desarrollo intelectual de la población (cuyo rubro más elemental, la educación, es también el más trágicamente golpeado en Latinoamérica) acrecentó la inequidad social; tipos de cambio sobrevaluados y déficits públicos estratosféricos, que daban como resultado hiperinflaciones. En conjunto, fueron causantes de un estancamiento económico prolongado.

El éxito de la reforma del sector económico exterior cosechado por los países que ahora conforman el ASEAN, así como de Corea del Sur, la provincia china de Taiwán, Hong Kong y más recientemente China, ha demostrado el corto alcance teórico de las tesis de la escuela económica latinoamericana de la dependencia. En este sentido, como bien postula Halperin, las críticas al Consenso de Washington parecen demasiado ambiguas, en gran medida como resultado de una realidad global que rebasó las capacidades epistemológicas del estructuralismo marxista latinoamericano.

Sin embargo, es pertinente mencionar que en toda la compilación de Fukuyama, el ejemplo de la experiencia de los países del Pacífico Asiático se aborda de una manera peligrosamente superficial y unidimensional.

Una de las muestras más evidentes es la escandalosa omisión del análisis que se debió realizar sobre la crisis financiera asiática de 1997, que pulverizó los sistemas productivos de todos los países otrora pioneros en la implementación de políticas públicas con vocación al exterior, a pesar de la impecable estabilidad que registraban sus balanzas de cuenta corriente, sus políticas para atraer capitales extranjeros y su aprovechamiento sistemático de recursos humanos y otras ventajas comparativas. Es posible que el debate al respecto no haya terminado, contrario a lo que argumenta la historicista tesis de Halperin (la cual sugeriría “el fin de la historia” de Fukuyama).

La política en América Latina, como factor causal de la brecha entre esta región y Estados Unidos, es abordada en la segunda sección del texto. Adam Przeworski y Carolina Curvale inician esta tarea con una premisa fundamental: “las economías crecen cuando el poder político protege al poder económico, es decir, la seguridad de propiedad. La inequidad política es naturalmente eficiente, pero dinámicamente ineficiente” (Przeworski y Curvale en Fukuyama, 2008: 101). Una divergencia aparece en el libro analizado cuando estos autores aseveran que, desde el punto de vista político-institucional, la fisura entre América Latina y Estados Unidos tiene una causal creada, no heredada por la historia. La información estadística considerada sostiene exquisitamente su hipótesis: desde el inicio de su “vida independiente”, ambas regiones tuvieron el mismo punto de partida en términos económicos y si ese hecho hubiera persistido, la brecha no existiría. Sin embargo, James Robinson sugerirá en el libro que la naturaleza de las estructuras políticas latinoamericanas es herencia del colonialismo español, hecho en directa relación con la inestabilidad que ha mostrado la región durante el siglo XX, y cuyo impacto más destructivo se manifiesta en la violación a los derechos de propiedad y al caótico clima económico que consolida en detrimento del desarrollo social.

Tanto Curvale y Przeworski, como Robinson, entienden la importancia de la solidez institucional como el respeto a los derechos de propiedad sobre los medios de producción o al menos, como la condición mínima para crear un ambiente jurídico de naturaleza estable, que permita la libre explotación de los recursos y el movimiento de capitales. En este sentido, también sería enriquecedor contrastar la experiencia de los países asiáticos, específicamente de China, cuyas instituciones públicas tienen, evidentemente, otro tipo de funciones, sin que esto perturbe el dinamismo económico que Curvale y Przeworski postulan. En el socialismo de mercado que practica China, el gobierno ha conservado la mayor parte de las acciones de las antiguas empresas paraestatales. Las reformas económicas emprendidas han maximizado los márgenes de autonomía y operación de

las compañías, lo cual ha desgravado sus utilidades sin perder, todavía, la presencia del gobierno, no sólo como protector de la inversión, sino como su último poseedor. Los derechos de propiedad sobre los medios de producción son, en última instancia, también del gobierno chino. Esta estructura económico-jurídica le ha permitido a China dinamizar su sistema productivo, asegurar un clima de certidumbre para las inversiones y asegurar, por medio del gobierno, más alternativas para minimizar los riesgos que representa la volatilidad de los capitales foráneos.

Un caso contrario es el de México durante el último lustro del siglo XX. Las reformas electorales habían permitido un dinamismo político considerable, cuya prueba fehaciente era el triunfo opositor para quedarse con la alcaldía de la capital; asimismo, la firma del TLCAN había obligado a revisar la reforma de diversos sectores económicos (el financiero era uno de los más importantes) y constituía una ventana atractiva para la inserción al sistema económico internacional. Sin embargo, esto no impidió que durante esos últimos cinco años México tuviera que enfrentar la peor de crisis económicas de su historia contemporánea, misma que llegó a repercutir en instancias internacionales.

El siguiente capítulo de esta segunda parte analiza los costos que acarrea la lógica de la “alta política latinoamericana”, en términos de desigualdad y polarización social. Riordan Roett y Francisco E. González abordan en forma directa la naturaleza de la dinámica política de América Latina, no en términos ciudadanos, sino en cuanto a partidos políticos y grupos de poder se refiere. El objeto de estudio de este particular capítulo le da al enfoque liberal-institucional de la obra un esbozo de la teoría de “la ley de hierro de la oligarquía”, de Robert Michels, o al “cementerio de élites”, de Gaetano Mosca. Se trata de ilustrar los caóticos ambientes políticos latinoamericanos que llegan a representar, en ocasiones, la completa destrucción de una clase política por otra, pero la casi nula transformación real, en términos materiales, que se desprende de ellos.

Roett y González argumentan que, en algunos países latinoamericanos, las luchas políticas de alto costo se manifestaban plenamente en sistemas políticos polarizados, donde los actores entraban en juegos de “suma cero”. Por otro lado, estaban los países donde partidos políticos radicales con un control absoluto de naturaleza vertical sobre los sectores sociales habían emergido; así, mientras que el primer caso mostraba inestabilidad macroeconómica, el segundo no. Sin embargo, en términos de equidad social, esta última circunstancia nunca alcanzaba parámetros aceptables. Para resumirlo, los autores establecen que “la polarización social que

emana de la inequidad política eleva el riesgo político en América Latina” (Roett y González en Fukuyama, 2008:155).

Para sintetizarlo en términos del liberalismo de Jhon Rawls, se entiende que el debate debe girar en torno a la “justicia distributiva” del poder, y una manera viable para resolver esta coyuntura se encuentra en el enfoque contractual que el mismo Rawls postula como instancia básica entre los integrantes de la sociedad. En estos términos, se podría plantear que en un sistema político siempre habrá una dinámica oscilante de cuotas de poder, por lo cuál existirá una ineludible inequidad en su distribución, si que este hecho la intrínseca polarización; por el contrario, sería prioritario establecer un parámetro de justicia distributiva que garantice espacios para las fuerzas opositoras, a pesar de que siempre estarán en desventaja en términos reales. Todo esto es concebido desde una posición que Rawls define como un “velo de la ignorancia”, y que es la esencia de la imparcialidad en aras del bienestar público. Es decir, una asimetría política que es justa en tanto “maximiza la representación de los mínimos”, en palabras de Rawls.

En el último tercio de esta compilación, James A. Robinson sugiere la noción del “equilibrio latinoamericano”, como concepto para analizar el génesis y los resultados de las instituciones públicas en América Latina. Menciona que, a pesar de múltiples procesos históricos de cambio político (algunos de ellos enmarcados incluso por “revoluciones”), persisten las características sociales de inequidad y explotación y su síntesis se encuentra en las instituciones. En este sentido, la perspectiva liberal de la obra adquiere algo de la filosofía marxista, al definir a las instituciones como la síntesis de la estructura de explotación e inequidad que ha imperado en América Latina.

Uno de los rasgos más importantes es la verticalidad en el ejercicio público, mismo que ha acentuado los problemas sociales y ha roto los “pactos entre gobernados y gobernantes”, que posteriormente Natalio Botana y Francis Fukuyama habrán de explicar en términos de políticas públicas, en el primer caso, y mecanismos políticos, en el segundo.

La noción de “contrato social” (definida por Rousseau, pero expuesta en términos materiales por Locke y pulida también por el liberalismo de Rawls) es la gran ausente en la dinámica sociopolítica en América Latina, lo que sugiere un ambiente de fractura y desconfianza entre las instituciones y los ciudadanos. Contrario a lo demostrado por Alexis de Tocqueville en su “Democracia en América”, sobre el caso de Estados Unidos, obra en la cual muestra cómo las instituciones emanaron directamente de las

estructuras sociales protestantes y quedaron controladas y vigiladas directamente por los ciudadanos.

En el inicio del estertor de esta compilación, el profesor Francis Fukuyama propone un interesante debate acerca de la estructuración y el ejercicio de las instituciones públicas en América Latina. Con tal finalidad, maneja una disertación al respecto en términos bipolares, pero con repercusiones multidimensionales: los mecanismos para la toma de decisiones en la esfera pública oscilan entre la efectividad y la legitimidad o, en otros términos, entre la eficiencia y la deliberación. La conclusión del autor es que no puede existir un lineamiento óptimo que asegure el correcto ejercicio de las instituciones públicas; sin embargo, lo enriquecedor de esta postura yace en el debate que la circunscribe. Los sistemas enfocados en la efectividad política, normalmente encuentran decisiones rápidas y salidas simples a las crisis, aunque su legitimidad subyace en el éxito o fracaso de sus resultados, lo cual deja expuesta su continuidad. Por otro lado, los tejidos institucionales con herramientas de consulta popular concentran sus decisiones en el debate público y adormecen con esto la eficiencia en sus actos.

Para concluir con los argumentos enunciados, Natalio R. Botana hace un interesante contraste entre la ciudadanía fiscal en Argentina y en Estados Unidos, destilando magníficamente en un caso concreto las variables abstractas mencionadas por los demás autores de esta obra y haciendo uso de una metodología cuantitativa muy bien elaborada. El autor maneja la siguiente hipótesis: la obligación política, aplicada a la esfera fiscal, enfatiza la relación entre el ciudadano y el estado. Es decir que en tanto sea mayor la relación entre el pago de impuestos y la creación de servicios públicos, menor será el rechazo de la legitimidad del régimen; postulado en forma inversa, resultaría que entre menor sea la relación del pago de impuestos con el servicio de bienes públicos, menor será el carácter obligatorio del marco normativo oficial para obligar a los ciudadanos a pagar impuestos. Natalio R. Botana concluye su análisis declarando que no existe ninguna relación mutuamente provechosa entre el ciudadano y el gobierno, pues este último "ha manipulando arbitrariamente la recaudación fiscal, llevando esto a una política monetaria hiperinflacionaria para finalmente dislocar todo el aparato productivo, provocar desconfianza en el ciudadano y consolidar la evasión fiscal" (Botana en Fukuyama, 2008: 259).

En las conclusiones de esta compilación, el profesor Fukuyama descarta factores que no ayudan a explicar la brecha entre América Latina y los Estados Unidos: geografía y recursos naturales, valores culturales (el catolicismo es el más importante de ellos) y factores exógenos (como

la intervención en Latinoamérica de gobiernos extranjeros). Por otro lado están los factores que explican la brecha, que a su decir son los siguientes: políticas públicas (la teoría de la dependencia no fue una visión, sino una estrategia que finalmente fracasó), instituciones y estructura social, con la inequidad como la sintomatología más acentuada en este rubro. Se hacen las siguientes sugerencias para reducir la brecha de desarrollo: promover políticas económicas adecuadas, ajustadas a la exportación, con liberalización monetaria y competitividad productiva; buscar una reforma institucional que enfatice la consolidación democrática; y atención a la dinámica política, así como una política social inteligente que incluya a la reforma educativa como su prioridad más importante.

Esta compilación muestra una interesante diversidad en cuanto a análisis disciplinarios; sin embargo, otros fenómenos quedan sólo parcialmente abordados al enmarcarse todos en un espectro paradigmático de corte liberal en su síntesis neo-institucional. Los resultados cosechados por los países latinoamericanos después de la implementación del Consenso de Washington, son pertinentemente abordados por autores como Fukuyama o Jorge I. Domínguez, pero sus argumentos, por otra parte, quedan endeblemente expuestos en los textos de Tulio Halperin o Enrique Krauze Klenibort, al carecer de la correspondiente información estadística. Las políticas de privatización y liberalización que realizaron en la década de 1980 países como Brasil, México o Colombia, cosecharon estancamiento económico y acentuaron la inequidad social. El corto alcance de los argumentos, especialmente en el aspecto económico, queda manifiesto por el hecho de no considerar en el debate sucesos actuales, como la paulatina destrucción del TLCAN, v. gr., el intento de Estados Unidos por colocar un muro fronterizo, las disputas entre México y Estados Unidos en el sector de transporte, el bloqueo de la agenda migratoria como parte del debate de la integración regional o la creación del Acuerdo para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte fuera del protocolo del TLCAN.

En términos metodológicos, es innegable el enorme peso de las ciencias cuantitativas en el desarrollo contemporáneo del conocimiento social; muestra de ello es el eje que la economía ha pasado a constituir en esa tarea, tendencia fielmente retratada en esta compilación. Al respecto se puede argumentar que el dato estadístico más enfocado en los análisis anteriormente desglosados fue el Producto Interno Bruto (PIB) per capita, dejando al margen las implicaciones que el manejo de esta información lleva, como la constante necesidad de complementación por indicadores socioeconómicos como el coeficiente Gini o algunos en términos de crecimiento poblacional, para poder profundizar en términos analíticos.

De igual manera, se podría argumentar la superficialidad que conlleva el considerar la pura producción de riqueza como un índice confiable de desarrollo social, cuando existen actualmente muchas otras instancias de cuantificación que incluyen más variables, tanto cuantitativas como cualitativas, como el Índice de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo o el Indicador Genuino de Progreso.

La importancia histórica de diversas variables también queda en vilo, pues en el libro se encuentran diversas posturas que al final no son resueltas en términos de conclusiones, ya sea al dar un veredicto o al remarcar la necesidad de continuar el debate en dichos rubros. Tal es el caso del carácter centralizado y vertical de las instituciones políticas latinoamericanas respecto de la herencia colonial hispánica. En términos generales, esta compilación aporta una perspectiva sumamente atractiva, pues conjuga perspectivas estadounidenses y latinoamericanas para buscar crear una simbiosis conceptual e iniciar así lo que Enrique Krauze mencionó en su "propuesta cultural": el conocimiento recíproco que resulta del flujo de ideas. Los indicadores socioeconómicos de América Latina se mantienen todavía en instancias lacerantes para la mayoría de su población, circunstancia que mantiene en la agenda de la región el debate en cuanto a opciones políticas y económicas para cambiar la situación. Con mayores referencias, como el caso del milagro de los "Tigres Asiáticos", y distintas lecciones históricas en términos epistemológicos (v. gr. el ocaso de la "teoría de la dependencia" o el desgaste del Consenso de Washington), la urgencia en el debate es lo único que ha incrementado, si se consideran los altos costos sociales que aún se paga en la región.

