

¿Nuevas recomposiciones políticas en el Sur?*

GEOFFREY HAWTHORN

Universidad de Cambridge

I

La mayor parte de los Estados poscoloniales de África y Asia se formaron como Estados modernos —en Sudamérica se re-formaron— en un momento en que las expectativas de todos sobre lo que podía hacer un Estado eran más elevadas que nunca. Se tomaba como ejemplo a los países que tenían éxito en los años cuarenta: Estados Unidos, Gran Bretaña y la Unión Soviética —como antes de la segunda guerra mundial algunos habían tomado a Alemania y a Japón—, para demostrar que lo mejor era no dejar que las principales economías industrializadoras y sus consecuencias socialmente peligrosas fueran manejadas por individuos libres e instituciones independientes. La coordinación práctica y los acuerdos políticos eran tareas del gobierno.

Los ejemplos presentados al Sur eran planteados por un Norte cuyas propias explicaciones sobre lo que estaba haciendo eran muy diversas. En los años treinta y principios de los cuarenta, las justificaciones fascistas europeas habían atraído a algunos reformadores latinoamericanos. Éstas encajaban bien con los ideales reconocidos del republicanismo clásico —los ideales que continuaban en el «estatismo orgánico» que habría de durar hasta entrada la década de los setenta—, pero se desvanecieron con la derrota de Italia y Alemania.¹ Los socialismos europeos, que prometían solidaridad en la adversidad, eran más apremiantes para las clases políticas de África, Asia y el Caribe, y sus defensores de las metrópolis. El liberalismo británico y estadounidense simpatizaba, entre los años cuarenta y sesenta, con los poderes gubernamentales fuertes. Durante la Guerra Fría, Estados Unidos y la Unión Soviética se convencieron de que los Estados fuertes del nuevo Tercer Mundo fortalecerían la seguridad de uno contra otro. Todos y en todas partes tenían razones para ser «estatistas».

Ahora, se insta al Sur a que no lo sea. Las potencias estatales están fuera de moda. A fines de los setenta, los gobiernos de cada país del Sur se enfrentaban a crisis fiscales. Incapaces de cumplir con sus obligaciones internacionales, se vieron obligados a solicitar ayuda al Fondo Monetario Internacional y a pedir

* Traducción del inglés de Gabriela Montes de Oca a partir del original escrito especialmente por el autor para este número de la *RIFP*.

préstamos al Banco Mundial para reformas económicas. Estas instituciones no estaban dispuestas a financiar grandes déficits con el fin de apoyar a bancos centrales que se habían sobregirado demasiado. Pidieron a sus deudores que crearan un superávit primario y que redujeran sus déficits de operación a no más del 2 o 3 % de su producto nacional bruto. Esto requería de tipos de cambio más realistas, reformas fiscales, reducciones del gasto público y liberalización comercial. (Esto último también se exigió a los gobiernos del Sur en el convenio final de la Ronda de Uruguay del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio en 1993.) Las instituciones internacionales apoyaron su petición con el argumento de la llamada «nueva economía política» en Estados Unidos: dado que en todas partes a los políticos y los empleados públicos los mueven sus propios intereses, es insensato esperar que el Estado actúe para el bienestar general; toca a los mercados y a las agencias privadas externas a él hacer todo lo que les sea posible.

El «Consenso de Washington», como lo ha llamado John Williamson, no ha sido tan abarcador ni tan rígido como han afirmado sus críticos. Tampoco excluye la preocupación por la equidad, como insiste Williamson, aun cuando en sus primeras aplicaciones en los años ochenta tuvo consecuencias adversas para los pobres.² No obstante, ese consenso ha constituido un ataque a las creencias preexistentes sobre el adecuado alcance de los poderes públicos. Y dado que quienes han asesorado a las instituciones multilaterales suponen que todos los Estados y sus agentes han cometido casi los mismos tipos de errores por razones muy similares, ha parecido natural imponer idénticas correcciones a todos.

II

Los argumentos más exclusivamente económicos han sido poderosos. Los gobiernos del Sur eran ambiciosos. En un principio, las cosas marchaban razonablemente bien. En los años cincuenta y sesenta, los gobiernos gozaban del beneficio de la duda política de sus propios ciudadanos y de la comunidad internacional. También eran capaces de aprovechar el auge económico que se había iniciado con la guerra de Corea. Las tasas de crecimiento eran buenas, y había una aceleración del «desarrollo» social que los colonialistas habían empezado con atraso. Pero los gobiernos del Sur tenían hambre de capitales, y cuando en los setenta los bancos comerciales occidentales, que habían sumado los depósitos de los países exportadores de petróleo a su acumulación existente de dólares, se declararon ansiosos por conceder préstamos, pocos pudieron resistirse. Sin embargo, en un lapso de pocos años, los deudores tuvieron que enfrentarse al aumento de las tasas de interés sobre el dólar, en el que estaban nominadas sus deudas, así como a la disminución de la demanda y de los precios de sus exportaciones. Al no poder generar las divisas que necesitaban para pagar el servicio de sus nuevas deudas y sin la capacidad de cumplir sus compromisos

nacionales, esos Estados no tuvieron más opción que pedir prestado a las instituciones multilaterales.

Al principio, las instituciones (y también los prestamistas bilaterales) eran indiferentes a la política de la reforma económica. En la práctica querían que los cambios se aplicaran lo más rápidamente posible. Por consiguiente, les inspiraban entusiasmo los ejecutivos que tenían el poder de realizarlos.³ Sin embargo, hacia finales de los años ochenta sus experiencias con la negociación de una reforma en el África al sur del Sahara los conducían a favorecer el desarrollo de la democracia. En particular el personal del Banco Mundial en África se convenció, y con razón, de que los problemas se debían en buena parte a la mala administración y a la corrupción financiera. Los Estados y sus agentes, decían, deberían ser más transparentes y confiables. Otros, estimulados por el derrumbe del socialismo de Estado en Europa, generalizaron el argumento.⁴

Ahora los entusiasmos más extremos se están debilitando. La mayoría de los gobiernos del Sur han acordado realizar una reforma macroeconómica. Se considera que se ha detenido una creciente inclinación al proteccionismo en el Sur y el Norte por medio de los acuerdos que ahora habrá de poner en vigor la Organización Mundial de Comercio. Y muchos grupos gobernantes del Sur han hecho concesiones políticas. Al parecer, su antiguo «estatismo» y la política cerrada que solía acompañarlo se están acabando. Hay una nueva convergencia.

III

Pero quedan excepciones. Los grupos gobernantes de China e Indonesia han introducido un grado de liberalización económica, aunque se oponen a lo que los liberales occidentales consideran como su corolario político. Varios Estados del Medio Oriente permanecen en buena medida inmunes a todo tipo de cambio. Y por lo menos durante un tiempo, quedan los remanentes de Birmania, Cuba y Corea del Norte. Pero las transformaciones en el resto de América Latina, África y el Sur y Este de Asia han sido notables. Lo que todavía no está claro es si éstas también son transiciones; si lo son, queda la pregunta de hacia dónde se dirigen, y cómo de aceptables resultarán sus consecuencias.

La respuesta sencilla, que para muchos parecía suficiente en los ochenta, era que se trataba de transiciones hacia una «economía de mercado» y hacia la «democracia». Esta explicación nunca bastó. En efecto, a lo sumo era apenas coherente. Si todos los beneficios de la cooperación social pudiesen cumplirse mejor por medio del «mercado», como lo han supuesto los nuevos economistas políticos, el Estado no tendría mucho sentido, salvo como autoridad para formular y hacer cumplir la ley a fin de gobernar un mercado que volvería innecesaria cualquier otra política. La democracia no tendría razón de ser.

No obstante, cuáles son los beneficios de la cooperación social y cómo deben alcanzarse no son problemas que puedan ser resueltos por decreto; en sí

mismos son asuntos políticos. En la concepción liberal, la propuesta es que el Estado extiende derechos y establece «instituciones básicas» para conferirlos.⁵ En las concepciones de carácter más «colectivista», por ejemplo en diversos tipos de socialismo, lo mismo que en las concepciones que prevalecen en los Estados del Este asiático, la propuesta es que el Estado debe hacer más; los individuos en ejercicio de sus derechos no producirán el resultado óptimo. En las sociedades más pobres —donde es inconcebible que, aun cuando se otorgase a los ciudadanos la libertad discrecional que desearían los liberales, tuviesen los recursos que necesitarían para ejercerlo—, convergen las dos concepciones. Al proporcionar las «instituciones básicas» y garantizar su coordinación, incluso los Estados más liberales en la práctica estarían haciendo más de lo que los liberales más individualistas desearían. En la reconstrucción de Suecia, a mediados de los años treinta, y en la de Europa Occidental después de la segunda guerra mundial, esto se confirmó en lo que llegó a llamarse «democracia social». En el Sur, se presentó un compromiso nominal de este tipo, acompañado de la creencia más cuestionable en la importancia del control público sobre una parte de la producción y los servicios; ambos definieron el «estatismo» de esos gobiernos.

Sin embargo, pocos en el Sur fueron capaces de apreciar lo difícil que había sido para el Norte llegar a los consensos políticos de los que había dependido semejante programa social. En la agitación de los años inmediatamente poscoloniales (de los pos-coloniales en el caso del sur de América) y el entusiasmo de la época por la ingeniería social, era fácil olvidar el dolor y la rabia que habían causado transformar a los campesinos en obreros y tratar de absorberlos política y socialmente. El análisis de T.H. Marshall, que en algún momento tuvo una gran difusión, sobre la ampliación de los derechos civiles en el siglo XVIII, de los derechos políticos en el siglo XIX y de los derechos sociales en el siglo XX, puede haber sido cierto en términos muy generales para Gran Bretaña.⁶ Pero aun ahí, a pesar de que Marshall no lo dijo, había batallas. En los Estados de «desarrollo tardío» en Europa del Este y del Sur, la subordinación política del campesinado y la clase obrera urbana y la defensa que estas clases emprendieron contra esa subordinación fueron objeto de combates más intensos. En la reacción conservadora o en revoluciones de tipo fascista o socialista, uno y otro de los partidos existentes intentó un movimiento preventivo. Las recomposiciones políticas no se lograron en Alemania antes del inicio de los cincuenta; en Francia no tuvieron lugar sino hasta después en esa misma década, ni en Portugal, España y Grecia, sino hasta fines de los setenta; tal vez en Italia y ciertamente en casi toda Europa central y oriental aún están por realizarse.

Además, las recomposiciones en Europa y en Estados Unidos, después de la guerra civil, habían dependido en parte del crecimiento económico que debían traer consigo los acuerdos similares en los Estados nuevos o reformados de los países en desarrollo. Más exactamente, tales acuerdos habían dependido de una mejor y más amplia distribución de los ingresos individuales y de la capacidad del

Estado para obtener ingresos suficientes para alcanzar sus objetivos sociales y económicos. En principio no parecía absurdo creer que en el Sur ambas cosas podrían haberse realizado al mismo tiempo. En Argentina, Chile e incluso tal vez en Brasil, habría sido posible; de hecho lo fue en Costa Rica después de 1948 y en Venezuela después de 1958. Sin embargo, en el resto, como en la India, el crecimiento se sacrificó en beneficio de una recomposición política, o como en Taiwán y Corea del Sur y de manera intermitente en las dictaduras de Sudamérica en los años sesenta y setenta, el acuerdo político se sacrificó en aras del crecimiento; o bien sucedió que ambos tuvieron poco éxito. En muchos Estados de África, según la famosa frase de Achebe, la situación simplemente se desmoronó.

Hacia fines de los setenta, parecía demasiado tarde para intentar sostener la ambición. Los gobiernos del Norte habían financiado con déficits y deudas lo que en los cincuenta y sesenta esperaban que fuesen sus configuraciones políticas definitivas. Y, aun cuando hacia fines de los setenta estos gobiernos estaban empezando a reaccionar políticamente al costo de lo que se habían comprometido, hubiesen podido continuar haciéndolo, en caso de haberlo querido. En los ochenta, Estados Unidos acumuló rápidamente déficits y deudas de proporciones sin precedente. Pero los gobiernos del Norte retiraron ese privilegio a los Estados del Sur. Dichos Estados esperaban «desarrollarse» incluso más rápidamente que los Estados rezagados del Norte, y hacerlo en todos los aspectos como Estados por completo soberanos. Para la mayoría, las expectativas fueron siempre demasiado elevadas. Hacia finales de los ochenta, los acontecimientos habían conspirado para que eso pareciera imposible.⁷ El problema es saber si lo que resta como valor central en ese objetivo, es decir la responsabilidad pública por el bienestar, puede mantenerse y mantenerse mediante un acuerdo político.

IV

A menudo se ha citado a la India como modelo. Tiene la mayor cantidad de pobres, y sin embargo fue el único Estado fuera del mundo comunista donde la proporción de la pobreza no aumentó en los ochenta. Adicionalmente ha tenido un pacto político.

En la India, el Partido del Congreso estaba comprometido en la independencia con el sufragio universal, con una política industrial planeada y apoyada públicamente y con una redistribución radical de los insumos productivos en el campo. Pero ese partido había resultado de un movimiento ampliamente urbano, sin base en el campo. En 1937, a fin de garantizarse votos en las elecciones para las asambleas consultivas, anunciadas por los británicos dos años antes, había prometido a los agricultores que, cuando al fin llegara al poder, reconocería sus intereses materiales. Diez años después se vio obligado a cumplir la promesa. El primer ministro, Jawaharlal Nehru, sólo podía esperar que los pobres finalmente usaran sus votos para lograr lo que el partido, por propia inicia-

tiva, no podía. Sin embargo, para mediados de los sesenta todavía no lo habían hecho. Los granjeros habían construido sus bases y formado una alianza viable con los industriales protegidos y los empleados públicos.⁸

En sus primeros veinticinco años, a pesar de la distancia entre sus compromisos económicos y sus ingresos —los cuales se redujeron aún más por la devolución de la contribución agrícola a los estados y la imposición de controles cuantitativos a las importaciones—, y a pesar del efecto que estos controles tenían sobre el tipo de cambio de la rupia, el gobierno de la India consiguió evitar la negligencia fiscal que a menudo se toma como corolario de semejante política. En parte ello se debió a que el Congreso logró resolver sus conflictos internamente y con ello evitó que se intensificaran las promesas electorales. Y en parte fue consecuencia de la austera magnanimidad del partido. Pero estas restricciones empezaron a debilitarse después del Mandato de Emergencia de dos años de Indira Gandhi a mediados de los setenta y decayeron todavía más cuando el partido perdió autoridad en el Sur y entre los agricultores más pequeños y los pobres de todo el país en los ochenta. Rajiv Gandhi recurrió entonces a los préstamos del extranjero, y durante su mandato como primer ministro imitó a su madre en la búsqueda de apoyo político mediante subsidios. Hacia 1991, había un insostenible desequilibrio en la balanza de pagos. El gobierno buscó un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional y más préstamos del Banco Mundial. En su presupuesto de 1992, Rajiv Gandhi anunció el tipo de reformas económicas que la mayoría de los demás países en desarrollo habían tenido que introducir diez años antes.⁹

Ahora la industria se está liberalizando lentamente, y los agricultores han perdido muchos de los beneficios que solían recibir. La vieja oligarquía se está desmoronando y el gobierno está angustiado. En los ochenta, el Partido Bharatiya Janata había tenido éxito en movilizar a numerosos jóvenes hindúes de clase media en contra de los musulmanes y de las oportunidades que formalmente se reservan en los programas de la constitución para ciertas castas y tribus y en los estados, también en beneficio de una serie creciente de Clases Atrasadas. Esta amenaza ahora está disminuyendo. En diciembre de 1993, el PBJ perdió poder en cuatro de los seis estados que había controlado en parte, e irónicamente se debía a que era considerado demasiado impulsivo acerca de la liberalización económica. Pero el gobierno está limitado en sus reformas económicas por el apoyo que recibe de los sindicatos y de un sector público todavía considerable. Sigue estando desconectado del campo. Y existen signos de una nueva alianza entre los *dalit* pobres y los musulmanes, amenaza que, en febrero de 1995, ocasionó que el primer ministro Narasimha Rao de hecho expulsara del Partido del Congreso a un ministro que había amenazado con dividirlo.

Más adelante en 1995, el gobierno respondió a estas dificultades con un presupuesto que permitiese elevar el déficit al 5,5 % del PNB a fin de incrementar el apoyo rural y el gasto en bienestar social. Falta por ver si esto tendrá

éxito políticamente. Queda también por saber si las concesiones afectarán las altas tasas de crecimiento industrial en que deben basarse el ingreso y el futuro gasto social. Si puede mantenerse el crecimiento, si el partido recupera su posición y si puede controlar las tentaciones fiscales del federalismo de la India, es concebible que pueda realizarse un nuevo acuerdo político. Sin embargo, si el gobierno tiene que tomar una decisión más difícil y debe aceptar una política más abiertamente competitiva, en la que un partido proclive al crecimiento se oponga a un partido inclinado a la distribución, la India podría enfrentarse a las dificultades que ahora tiene Brasil, la otra gran democracia del Sur.

V

El problema fiscal de Brasil, al igual que el de la India, se ha complicado debido a su federalismo. En 1988, los diputados provinciales, cuyo éxito depende de sus poderes de patronazgo en los estados, lograron introducir en la nueva constitución que los estados recibirían tres cuartas partes de los ingresos del gobierno federal. En 1993, el ministro de finanzas, Fernando Henrique Cardoso, consiguió (como lo habían hecho los militares después de su golpe en 1964, sólo para ceder diez años después) recuperar el control sobre el gasto municipal. No obstante, la deuda de los estados con el centro es aún mayor que la del propio centro con los bancos comerciales.

Sin embargo, en su campaña presidencial de 1994, Cardoso buscó el apoyo del Frente Liberal constituido por poderosos patrones del Noreste, región que por largo tiempo había estado sumida en el abandono. La victoria de Cardoso —ganó el 44 % del voto frente al 22 % de su rival más cercano— pudo haber dependido de ello. Pero recibió menos votos en total que su nada ilustre predecesor cinco años antes. Y una cantidad sin precedentes de electores no votó en absoluto, a pesar de que en Brasil esto es ilegal. Cardoso había establecido esa alianza porque su rival más cercano, Lula, el líder del Partido de los Trabajadores (PT) había perdido la elección presidencial anterior por sólo el 4 % y se encontraba muy aventajado en las primeras encuestas de estas elecciones.

En contra de la tendencia que se registra en otras democracias en los últimos quince años, cuando los partidos de izquierda han ido desapareciendo o dejando de ser partidos izquierdistas, Lula ha conducido al PT de la nada hasta la antesala del poder. El partido surgió de las huelgas de las industrias metalúrgicas en São Paulo a fines de los setenta. Contaba también con el apoyo de las llamadas «comunidades de base» que eran organizadas por sacerdotes descontentos del interior del país. Aunque hasta ahora los pobres del Brasil han estado excluidos políticamente, los trabajadores no lo están. Éstos fueron incluidos en el *peleguismo* corporativista del presidente Getulio Vargas en los años previos a 1945. Sus intereses fueron reconocidos por los gobiernos civiles subsiguientes. En 1974, después de los primeros diez años del régimen militar, el presidente

Ernesto Geisel empezó a reconocerlos de nuevo en sus preparativos para el retorno a un gobierno civil. Sin embargo, la intención del PT es liberar a los trabajadores de su subordinación a los diversos «corporativismos» de Brasil, defenderlos contra las austeridades de las reformas liberales y por fin otorgarles voz a los pobres del campo.

Si Cardoso hubiese sido un hombre de la derecha, como sucede ahora con muchas de sus contrapartes en el resto de Latinoamérica (incluyendo los presidentes de Argentina y México, que dirigen partidos que alguna vez incorporaron los intereses de los trabajadores), habría sido capaz de desconocer efectivamente al PT. Pero no lo es, y tampoco dirige un partido que —en contraste con los *peronistas* de Argentina, el partido gobernante de México o el Congreso en la India— haya tenido autoridad entre la clase trabajadora. Perry Anderson especula que por ello Cardoso puede emplear el apoyo del Frente Liberal para lograr los cambios económicos que debe realizar y descansar en la simpatía que suscita entre los más «moderados» de los diputados del PT y sus propios socialdemócratas, para obligar a que se acepten las reformas sociales. En efecto, incluso puede tratar de consolidar semejante acuerdo dividiendo el PT.¹⁰ Si logra el equilibrio, se habrá acercado más que nadie a la estrategia seguida por Vargas en 1954, año en que éste se suicidó. En circunstancias económicas muy diferentes, es cierto, circunstancias de intenso desarrollo pero también de persistentes dificultades fiscales y extrema inequidad, no le resultará fácil hacerlo.

VI

Los líderes de la India y Brasil están obligados a reconstruir los acuerdos políticos bajo las limitaciones económicas de los noventa. El resultado es incierto, como en el resto del sur de Asia y de América Latina. Sin embargo, no es menos incierto que los efectos de los cambios recientes en el África al sur del Sahara. Casi todos los Estados africanos del sur del Sahara han sufrido un ajuste estructural radical de sus economías. Desde finales de los ochenta, en alrededor de 41 de los 47 Estados también ha habido alejamientos más o menos claros con respecto a las ideologías «integralistas» características de los primeros treinta años de independencia y en relación con el «prebendismo» que, a falta de cualquier concepción obligatoria de un dominio público, ha animado la política.¹¹

Éstos han sido distanciamientos de lo que, en el mejor de los casos, eran acuerdos políticos parciales e inestables. Muchos de los regímenes poscoloniales incorporaron a diversas asociaciones, que a menudo habían apoyado la independencia, en organizaciones protectoras que fueron directamente dependientes del propio Estado. Los políticos consideraban que un Estado de un solo partido era consistente con el difuso «socialismo africano» del que muchos hablaban. Creían también que, al vincularse con la sociedad, un Estado de este tipo podría garantizar su propia autoridad. En la práctica, sin embargo, la mayoría tendía a

favorecer a los suyos y a excluir al resto. Y, hacia mediados de los ochenta, virtualmente todos los gobiernos del continente tenían recursos mermados, todas las ventajas del patronazgo político se habían esfumado y las asociaciones se habían deteriorado. Los Estados se habían convertido en ciudadelas de robo y conflicto y estaban desligados de sus sociedades.

En los países donde el ajuste económico ha llegado más lejos, como Ghana, los gobiernos están tratando de reencontrarse con sus ciudadanos en términos menos forzados. Como lo demuestra Ghana, la relación es todavía frágil. En 1989 el presidente Jerry Rawlings, quien se había comprometido a regresar el poder al pueblo y a quien alentaba el deseo del Banco Mundial de reducir el apoyo gubernamental a la agricultura, creó aproximadamente un centenar de nuevas Asambleas Distritales. Su intención era transferir la responsabilidad del desarrollo rural a las personas que más directamente participaban en él. Hasta el momento, no lo ha conseguido. Las asambleas no pueden recaudar los fondos que les solicitan y los aldeanos siguen buscando empresas privadas de tipo cooperativo. En 1992, en elecciones presidenciales aparentemente limpias, Rawlings ganó al menos no por el apoyo del campo. Pero su partido y la oposición aún deben asegurar sus bases políticas. Sin fondos —los cuales es difícil que provengan de las exportaciones o de la inversión extranjera directa (de la que Ghana, como otros países africanos, aún recibe poco), que tampoco pueden recaudarse mediante impuestos al comercio, y que no se obtendrán mediante impuestos más directos—, parece improbable que puedan lograrlo. Los optimistas siguen creyendo que la opción más prometedora son las iniciativas de la llamada «comunidad rural». Los escépticos se preguntan si los nuevos gobiernos —que en Benín, Camerún, Congo, Gabón, Costa de Marfil y otros países han llevado al poder a los tecnócratas más que a los políticos— se inclinarán a tomar tal iniciativa. También se preguntan cómo, si la aceptan, podrían hacerlo, ya que sólo pueden ofrecer unos cuantos incentivos y no tienen ningún otro antecedente excepto la coerción.¹² Falta por realizar todo el trabajo político y los recursos para hacerlo en la mayoría de los casos no están a la vista.

VII

Por el contrario, en el Asia industrial del Este existen recursos para la recomposición política y hay recomposiciones que están en marcha. Esto no quiere decir que los grupos gobernantes las hayan planeado. En Japón, el Partido Democrático Liberal perdió el control de la cámara alta y finalmente también de la cámara baja, en gran medida debido a la aversión pública a la flagrante corrupción financiera. En Taiwán, el Kuomintang, sensible al creciente resentimiento hacia el predominio de los «continentales» envejecidos y a un descontento más difuso por la simple falta de elección, al principio aceptó la competencia únicamente para puestos locales. Sólo más tarde y bajo presión permitió la coalición

de grupos de oposición en el Partido Democrático del Pueblo para competir en elecciones generales. En Corea del Sur, Chun Doo-hwan, el arquitecto de un golpe militar posterior al asesinato del presidente Park Chung-hee en 1979, sobreestimó la tolerancia de la clase media ante su insistencia de que su sucesor fuese electo por un colegio (los políticos de la oposición dentro y fuera de la Asamblea Nacional se habían opuesto a ello durante varios años). Chun Doo-hwan sobreestimó también la disposición a pasar por alto su represión de huelgas, condonar su uso de la fuerza en contra de los estudiantes y aceptar su corrupción política y personal. Además irritó a las grandes corporaciones, las cuales, para principios de los ochenta, habían cesado de requerir financiamiento gubernamental. Tanto su partido como el ejército lo abandonaron. En Singapur, el gobernante Partido de Acción Popular, financieramente menos corrupto que los otros tres partidos políticos, pero también interesado en mantener su monopolio, reconoció de mala gana la creciente irritación contra esta situación y relajó las condiciones que había impuesto a quienes pretendían oponerse a ello.

Sin embargo, en cada uno de los casos el resultado ha sido similar. El PDT en Japón ha introducido reformas electorales y, aunque todavía en coalición con otros partidos, puede al fin estar recobrando parte de su autoridad. En Taiwán el KMT ha derrotado al PPT. El partido gobernante en Corea del Sur ganó la presidencia en elecciones abiertas en contra de una oposición dividida; al quedar como minoría general en la Asamblea Nacional, acordó entonces que dos de los tres partidos de oposición se le unieran en lo que ahora es un bloque aparentemente irreductible. Y el PAP en Singapur conserva una gran mayoría. En cada uno de estos países los radicales están enfadados por la forma en que las viejas fuerzas se han reagrupado, pero no pueden negar que, con todo, la gente ha votado por la estabilidad y la continuidad. Los regímenes se han adaptado, pero los Estados conservan su poder y autoridad. Y todos, incluso Corea del Sur, cuya deuda externa al principio de los ochenta era mayor que la de cualquier otro país en desarrollo, a excepción de Polonia, Argentina, Brasil y México, han recibido ayuda al no tener que someter a sus sociedades a los golpes y austeridades que se han exigido en otros sitios. Ahora nada detendrá su transición hacia un tipo de democracia social.

VIII

No obstante, es artificial, o por lo menos parcial, juzgar a todos los Estados modernos mediante un solo modelo de lo que deberían hacer los Estados. Al parecer se presupone que las clases políticas de cada país comparten o deberían compartir una idea básica acerca del propósito central del poder estatal y que, al ejercer dicho poder, son impulsadas por los mismos motivos. Nada de ello es así. Las concepciones que de sí misma tiene la clase política de la India se derivaron de Gran Bretaña. En América Latina, aunque los liberales constitucio-

nales (pero no los socialistas, en la mayoría de los casos) han desempeñado un papel, aún resuena el ideal de la antigua república, desplegado en contra de España a fines del siglo XVIII. En la mayor parte de África no había existido antes ninguna tradición de condición de Estado; las nuevas clases políticas trabajaban con el modelo convenientemente directivo de las administraciones coloniales. En el este de Asia, la imagen de comunidad política y de autoridad que se consideraba apropiada para esa región, el *kokka* japonés, el *kukka* coreano casi no debe nada a ninguna concepción occidental.

En la India, en el África al sur del Sahara y en Singapur, gran parte del ímpetu político de los sesenta y los setenta provenía del resentimiento hacia la ocupación colonial. En América Latina, la antigua hostilidad republicana por España fue reemplazada por resentimiento hacia la dominación y desprecio por el nuevo imperio en Washington. (Las relaciones de Brasil con Portugal eran peculiares y muy distintas de las demás repúblicas latinoamericanas hacia España. No obstante, algunos de sus políticos e intelectuales han compartido la hostilidad de los hispanoamericanos hacia Estados Unidos.) En Taiwán y Corea del Sur, el ímpetu político ha provenido en parte de la humillación y la ira por haber sido separadas de las otras China y Corea, al igual que de una determinación por igualar a un Japón ante el cual en algún momento se tuvo un gran resentimiento.

Pero aunque las clases políticas de estos países han llegado al poder con diferentes ideas sobre lo que es el Estado y han sido impulsadas por pasiones igualmente distintas, la mayoría de los Estados que ahora gobiernan son modernos. Dichas clases también son atraídas cada vez más hacia el contacto y la cooperación entre sí y con Occidente. En sus políticas económicas (tan distintas de lo que durante la Guerra Fría se disfrazaba como su propia «seguridad nacional») están sometidas además a una presión del Norte y de los mercados financieros internacionales mucho mayor a la ejercida en cualquier momento desde el fin del imperialismo. Esas clases políticas están siendo forzadas a converger y ellas mismas se obligan cada vez más a hacerlo.

IX

¿Pero converger hacia qué? Decir «democracias y economías de mercado», como lo he afirmado, es demasiado simple. De hecho, en teoría es casi una incoherencia. Dejar que las decisiones del mercado determinen los resultados sociales, incluyendo el propio bienestar, es hacer que las decisiones en política resulten redundantes. Sin embargo, prácticamente en esa dirección se está presionando a los Estados del Sur.

Las economías se han vuelto demasiado complejas para ser dirigidas desde el centro. Siempre fluye demasiada información y nunca la suficiente. La distribución eficiente se vuelve casi imposible. Los incentivos se derrumban. Si las economías comienzan a fallar, sólo la inversión privada puede rescatarlas.

Cuando una situación así se avecina, como ha ocurrido en China e Indonesia, y ahora en Vietnam, el control del gobierno se reduce de manera inevitable. Si las economías tienen éxito, como en Japón y Corea del Sur, las empresas se vuelven autofinanciables y dirigir las políticamente se torna cada vez más difícil y menos necesario. Por ello, a excepción de algunos pequeños remanentes, los «Estados para el desarrollo» que eran políticamente dirigentes se están volviendo menos directivos. Los escasos nuevos Estados, como el Perú de Fujimori, son de un tipo distinto. Constituyen intentos por aplastar las coaliciones de fuerzas que amenazan con reproducir, incluso exacerbar, las dificultades económicas que en un principio puede haber originado la formación de dichas coaliciones. Si dichos Estados fracasan, serán víctimas de lo que en retrospectiva se considerará como una fuerza inútil. Si tienen éxito, se volverán innecesarios. Al igual que las dictaduras de los sesenta y los setenta en otras partes de América del Sur, son recursos para el corto plazo.

En el largo plazo, un elemento del antiguo «estatismo»: la creencia de que era importante ejercer el control público de al menos parte de la producción y los servicios, está desapareciendo. Los acontecimientos de fines de los setenta y ochenta lo han vuelto impráctico. En consecuencia, el poder estatal y su política cobran menos importancia. Las clases políticas tienen menos razones para reducir el riesgo de perder sus poderes y para rechazar la competencia en la democracia. En efecto, con relación a ello y haciendo a un lado el orgullo nacional y los placeres del poder mismo, las clases políticas tienen menos razones para siquiera insistir en continuar con la condición de Estado soberano. Por eso quienes en el Sur tienen la posibilidad, están buscando asociarse con otros más fuertes. Ahora los Estados del Sur de Asia aceptan, bilateralmente y a través de su agrupación regional en la Asociación de las Naciones del Sureste Asiático, que su futuro más promisorio reside en establecer vínculos económicos e incrementar las relaciones políticas con Japón.¹³ El liderazgo reformador del PRI en México estaba ansioso por firmar el Tratado de Libre Comercio con Norteamérica; igualmente lo están los gobiernos de Chile, Colombia y Venezuela, que han solicitado unirse también. En la política del Oriente Medio posterior a la Guerra Fría, tales acuerdos están produciendo alianzas pragmáticas que alguna vez fueron inimaginables entre los Estados árabes e Israel.

El interés en estas asociaciones es atraer la inversión, ampliar el comercio y también, como lo descubrió México en 1995, ser capaces de proteger la propia moneda contra una pérdida de la confianza internacional. Sólo la asociación entre Japón y el sureste de Asia se ha vuelto más explícitamente política, y esto aún no se extiende a los asuntos internos de los miembros. Sin embargo, la cooperación económica es en sí misma un asunto político, y en la Unión Europea, que es la asociación de Estados más desarrollada, ha habido medidas para asumir una responsabilidad colectiva por el otro elemento del antiguo «estatismo», las necesidades económicas y sociales de los miembros más débiles. En el

Tratado sobre la Unión Europea de 1992, se incluye un acuerdo para ampliar los derechos sociales. Pero la Unión Europea es rica. Y la mayoría de sus miembros ya tienen una tradición socialdemócrata. De esta unión no formará parte ninguno de los Estados del Sur. Y ninguna de las asociaciones de América o de Asia a las que podrían pertenecer tiene las mismas ambiciones, todavía, que la Unión Europea. Tampoco los miembros de ninguna asociación (exceptuando a Canadá en el TLC) tiene una predisposición política similar.

Por lo tanto, podría considerarse demasiado optimista esperar que los Estados débiles del Sur se beneficien de la misma manera en que lo han hecho los Estados más débiles de Europa occidental y como esperan hacerlo los Estados de Europa central y oriental dentro de la Unión Europea. Aunque tal vez no sea demasiado optimista. Pocos ciudadanos de bajo nivel socioeconómico en los Estados del Sur tienen las oportunidades que ahora se les presentan a los brasileños. El PT es un partido inusual y Cardoso puede resultar un presidente poco común. Pocos incluso han tenido las oportunidades que aún existen en la India. Su Congreso tiene un compromiso histórico con el bienestar social. Sin embargo, como lo demuestran las disputas sobre el presupuesto de 1995, también está comprometido con la moderación fiscal. En este sentido, el Partido del Congreso ahora está atrapado del mismo modo en que lo estuvieron los partidos gobernantes que en otras partes se mostraron generosos (en Argentina y en Venezuela, por ejemplo, y en muchos Estados del África al sur del Sahara). A pesar de su presupuesto reciente, sus votantes de pocos recursos pueden permanecer cautivos de él. Como he explicado, no es una circunstancia fácil para intentar construir una recomposición política. Sin embargo, si un partido gobernante está obligado por acuerdos económicos con otros en una asociación de Estados, puede hasta cierto punto evitar esa dificultad. La disciplina de la asociación puede prevenir su alejamiento de lo que ahora la mayoría de los economistas consideran «sentido común», como lo llama Williamson. Asimismo, si la asociación de Estados funciona, los ingresos de sus miembros se incrementarán por el aumento de la producción y del comercio exterior. Estas dos condiciones pueden liberar a un gobierno (y a su oposición) de la necesidad de recurrir al apoyo de aquellos entre sus propios ciudadanos a quienes, si tuviese que comprometerse con ellos, podría temer. Además la asociación de Estados le proporcionaría un campo de batalla adicional en el cual defender sus intereses. Desde luego que sería insensato sugerir que todo esto podría funcionar sin problemas (eso se desmiente por la turbulencia que impera en la UE sobre las políticas regionales y sociales y las asignaciones a éstas). Pero también sería equivocado creer que no funcionaría en absoluto.

Sin embargo, es a largo plazo. Para algunos de los Estados del Sur, en especial aquellos del África al sur del Sahara, que más lo necesitan, quizá nunca llegue a suceder. Entretanto, los gobiernos de la mayoría de ellos tendrán que seguir gobernando dentro de sus condiciones actuales. Al hacerlo, los gobiernos

de América Latina, África y el Sur de Asia tendrán que hacer juegos malabares entre las demandas del nuevo sentido común económico y de las instituciones internacionales, que les exigen gastar lo menos posible, y las demandas de sus ciudadanos de más bajos recursos. En aquellos lugares donde estas personas no tienen sus propios partidos, la tentación de pasarlos por alto políticamente podría ser casi irresistible.

NOTAS

1. La frase es de Alfred Stepan, *State and Society: Peru in Comparative Perspective*, Princeton, Princeton University Press, 1978.

2. John Williamson, «Democracy and the 'Washington Consensus'», *World Development*, 21 (1993), pp. 1.329-1.336.

3. «Dado que la estrategia neoliberal ocasiona considerables costos sociales y por ende oposición política, las reformas tienden a iniciarse desde arriba y a aplicarse por sorpresa, independientemente de la opinión pública y sin la participación de las fuerzas políticas organizadas que existan. Dichas reformas tienden a ser adoptadas por decreto o bien a imponerse a través de las legislaturas sin modificaciones que reflejen la divergencia de intereses y opiniones. El estilo político para aplicarlas tiende a ser autocrático; los gobiernos intentan desmovilizar a sus partidarios antes que arriesgar sus programas con consultas públicas. Al final, se enseña a la sociedad que puede votar pero no escoger; se condiciona a las legislaturas a pensar de que no desempeñan ningún papel en la elaboración de políticas; a los [...] partidos políticos, sindicatos y otras organizaciones se les enseña que sus votos no cuentan. Por consiguiente el estilo de política autocrática característico de las reformas al estilo de Washington tiende a minar las instituciones representativas, personalizar la política y generar un clima donde la política se reduce a sobornos, a buscar amortizar las deudas. Incluso si los paquetes de reforma neoliberal producen buenos resultados económicos, es posible que generen una política de vudú», Luis Carlos Bresser Pereira, José María Maravall y Adam Przeworski, *Economic Reforms in New Democracies: a Social-Democratic Approach*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, pp. 9-10.

4. La exigencia del Banco fue descrita diplomáticamente como adecuada para el «buen gobierno». El Banco Mundial tomó la iniciativa en *Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth*, Washington, Banco Mundial, 1989, y fue desarrollada en *Governance and Development*, Washington, Banco Mundial, 1992. Carol Lancaster describió cómo fue recibida por los demás en «Governance and Development: the Views from Washington», *IDS Bulletin*, 24, n.º 1 (1992), pp. 9-15. Hay comentarios esclarecedores de Peter Gibbon, «The World Bank and the New Politics of Aid», en Georg Sorenson (comp.), *Political Conditionality*, Londres, Frank Cass and the European Association of Development and Research Training Institutes, 1993, pp. 35-62, y «Structural Adjustment and Pressures towards Multipartyism in Sub-Saharan Africa», en Peter Gibbon, Yusuf Bangura y Arve Ofsted (comps.), *Authoritarianism, Democracy and Adjustment: the Politics of Economic Reform in Africa*, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet, 1992, pp. 127-168; además, Robert H. Bates, «The Impulse to Reform in Africa», en Jennifer A. Widner (comp.), *Economic Change and Political Liberalisation in Africa*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994, pp. 13-28. Un ejemplo indicativo entre muchos de la euforia de la Guerra Fría provino de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional: Richard E. Bissell, «Who Killed the Third World?», en Brad Roberts (comp.), *US Foreign Policy after the Cold War*, Cambridge, MA, MIT Press, 1992, pp. 91-100. La reacción más reflexiva a ese acontecimiento fue, desde luego, la de Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, Londres, Hamish Hamilton, 1992.

5. Partha Dasgupta, *An Inquiry into Well-Being and Destitution*, Oxford, Clarendon Press, 1993. Una tesis más amplia, que deja en el aire el problema de los derechos, es la que plantea Amartya Sen, por ejemplo en *The Standard of Living*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987, donde el comentario de Bernard Williams es esclarecedor.

6. T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, Cambridge, Cambridge University Press, 1950.

7. De ello se ha culpado a casi todos los actores de la crisis de fines de los setenta y principio de los ochenta, los propios gobiernos del Sur, los bancos comerciales, los Estados del Norte y las instituciones internacionales. Hay una evaluación breve, lúcida y equilibrada de Richard N. Cooper, *Economic Stabilisation and Debt in Developing Countries*, Cambridge, MA, MIT Press, 1992, pp. 127 ss.

8. Pranhab Bardhan llamó a éstas las tres «clases propietarias»: *The Political Economy of Development in India*, Oxford, Blackwell, 1984. El análisis clásico de los dilemas y divisiones del Congreso de la mitad de la década de los setenta se encuentra en Francine R. Frankel, *India's Political Economy, 1947-1977: the Unfinished Revolution*, Princeton, Princeton University Press, 1978.

9. Vijay Joshi e I.M.D. Little, *India: macroeconomics and Political Economy, 1964-1991*, Washington, DC, Banco Mundial, 1994; Jagdish Bhagwati, *India in Transition: Freeing the Economy*, Oxford, Clarendon Press, 1993.

10. Perry Anderson, «The new boys from Brazil», *London Review of Books*, vol. 16, n.º 4 (24 de noviembre de 1994), pp. 3-8.

11. «Integralismo» es un término de Christian Coulon; «prebendismo», de Richard Joseph. Crawford Young los coloca en perspectiva en «Democratization in Africa: the Contradictions of a Political Imperative», en Jennifer A. Widner (comp.), *Economic Change and Political Liberalisation in Sub-Saharan Africa*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994, pp. 230-250. Jean-François Bayart, *L'État en Afrique: la Politique du Ventre*, París, Fayard, 1989, es tal vez la explicación más gráfica sobre el *status quo*. Jeffrey Herbst insiste en la incertidumbre futura en «The Dilemmas of Explaining Political Upheaval: Ghana in Comparative Perspective», en Widner (comp.), *Economic Change*, pp. 182-198.

12. Sobre Ghana, Jeffrey Herbst, *The Politics of Reform in Ghana, 1982-1991*, Berkeley / Los Angeles, University of California Press, 1993. Debo mi información sobre los consejos distritales a Eric Acheampong. Para cierto optimismo acerca de las raíces mismas del pesimismo sobre el Estado, Geoffrey Hawthorn, «Sub-Saharan Africa», en David Held (comp.), *Prospects for Democracy: North, South, East, West*, Cambridge, Polity Press, 1993, pp. 330-335; para una visión más generalmente pesimista, Richard Sandbrook, *The Politics of Africa's Economic Recovery*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.

13. Geoffrey Hawthorn, «A new Japan? A new history?», en Ken Booth (comp.), *International Security: the Cold War and Beyond*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995. En su entusiasta análisis sobre las reformas económicas de la India, Bhagwati deposita también grandes esperanzas en el interés de Japón en ese país.

Geoffrey Hawthorn es Fellow del Clare Hall en la Universidad de Cambridge (Reino Unido) y profesor de Sociología y Política en el Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de esta misma Universidad, del que además es director. Autor del libro «Enlightenment and Despair: a history of social theory» (1987), su obra más importante ha sido traducida recientemente al castellano como «Mundos plausibles: posibilidad y comprensión en historia y ciencias sociales» (Cambridge, 1995).