

INTRODUCCIÓN

Las recientes oleadas de transiciones a la democracia comenzaron en Europa del Sur a mediados de los años 70, prosiguieron en América Latina a mediados de los 80 y culminaron en Europa del Este, incluida la Unión Soviética, en 1989-1990. Las transiciones ocurrieron en muchos casos cuando las economías respectivas se hallaban en graves dificultades o incluso en medio de crisis profundas.

Cuando el derrumbamiento de los regímenes autoritarios se vio acompañado por una crisis económica, ésta fue causada casi siempre por el agotamiento de unas estrategias estatalistas de desarrollo proteccionista. El Estado creció demasiado, reguló en exceso y protegió más allá de lo razonable: en América Latina el Estado era oneroso; en Europa del Este, abrumador. Los intereses especiales de burócratas, administradores de grandes compañías y empresarios privados sustituyeron al interés público. Unas prácticas populistas, sumadas a tales estrategias desarrollistas y proteccionistas, llevaron a la indisciplina fiscal y a déficit públicos. La consecuencia, además de una ineficiencia cada vez mayor de todo el sistema económico, fue una crisis fiscal: en muchos países el Estado entró en quiebra. Mientras que los regímenes constituyeron autoritarismos de diversos tipos, los Estados cayeron en la impotencia económica.

Cuando las crisis económicas coinciden con transiciones políticas, las nuevas democracias se enfrentan con un doble desafío: cómo rea-

nudar el crecimiento y al mismo tiempo consolidar unas instituciones políticas nacientes. Como las reformas necesarias para restablecer la capacidad de crecer engendran inevitablemente un deterioro transitorio de las condiciones materiales de muchos grupos, la consolidación de las instituciones democráticas se puede ver socavada. Por eso, surge la pregunta de si existe alguna estrategia de reformas que permita reanudar el crecimiento y reforzar la democracia.

Plantear así la cuestión no es suponer que las nuevas democracias tengan menos capacidad para gestionar las crisis económicas que las democracias establecidas o los regímenes autoritarios. En ocasiones se ha señalado que la capacidad de las nuevas democracias para llevar a cabo programas de estabilización y reformas estructurales se ve dificultada por las expectativas de mejora económica que generan, por su vulnerabilidad ante presiones sociales y ante la influencia de grupos de interés, mientras que los ciclos electorales y la competición pluralista socavan su capacidad para planificar a largo plazo (Stallings y Kaufman, 1989; Marer, 1991). Sin embargo, las nuevas democracias no parecen haber sido menos capaces de imponer disciplina económica en tiempos difíciles. Los estudios comparados de las reformas económicas en países en vías de desarrollo no han revelado ninguna diferencia sistemática entre regímenes ni en cuanto a la elección de estrategias de reforma económica (Nelson, 1990) ni en cuanto al rendimiento de las economías (Remmer, 1986, 1990; Haggard, Kaufman, Shariff y Webb, 1990). Y aunque fuera cierto que los regímenes autoritarios son más capaces de llevar a cabo reformas económicas, no estaríamos dispuestos a valorar la democracia en términos instrumentales y a juzgarla por sus consecuencias sobre el rendimiento de la economía. La cuestión que planteamos no es cómo afectan los regímenes al éxito de las reformas económicas, sino si existen formas de reanudar el crecimiento en condiciones democráticas.

El criterio económico decisivo para evaluar el éxito de las reformas sólo puede ser si un país ha reanudado el crecimiento con niveles moderados y estables de inflación. Las reformas económicas comprenden varias combinaciones de medidas de estabilización de la economía, de iniciativas de transformación de su estructura y, a veces, de venta de recursos públicos. El objetivo central de las medidas de estabilización es frenar la inflación y mejorar la posición financiera del Estado. El objetivo central de las reformas estructurales es aumentar la eficiencia de la asignación de recursos. El objetivo de la privatización resulta menos claro, dado que las razones ostensibles para la

venta de recursos públicos no siempre son las verdaderas¹. Sin embargo, aunque todas esas medidas tengan éxito en sus propios términos, su efecto sobre el crecimiento no es evidente de forma inmediata. La estabilización implica una reducción de la demanda, las reformas estructurales engendran cierres de empresas ineficientes y la privatización desorganiza temporalmente la economía. Aunque determinados programas de reforma difieran en cuanto a su ámbito y ritmo, la estabilización y las reformas estructurales causan forzosamente una reducción temporal del consumo. Para que la estabilización sea sostenida debe comportar una contracción transitoria de la demanda combinando recortes del gasto público, aumentos de la fiscalidad y tipos más altos de interés. La liberalización del comercio, las medidas antimonopolistas y las reducciones de los subsidios a las industrias y a los precios causan inevitablemente un desempleo temporal del capital y de la mano de obra. La privatización implica una reorganización profunda de la economía, que también significa una transición costosa. Además, las reformas de mercado suelen emprenderse cuando los efectos de la conmoción original aún están presentes y todavía no existen algunos mercados importantes. Por último, los arquitectos de las reformas cometen errores y los errores son caros. En consecuencia, el efecto de las reformas económicas sobre el crecimiento debe ser negativo en el corto plazo². De hecho, para los partidarios de las reformas, el paro y el cierre de empresas constituyen pruebas de que las reformas son eficaces. Si el paro, a la sazón bajo, no aumentaba entre un 8 y un 10 por 100 en 1991, decía el Ministro de Economía de Checoslovaquia Vladimir Dlouhy, «sería un indicio de que las reformas no funcionaban» (*Financial Times*, 6 de febrero de 1991). Así, los programas de reformas quedan atrapados entre la fe de quienes prevén sus últimos efectos y el escepticismo de quienes sólo experimentan sus consecuencias inmediatas.

Por eso las evaluaciones provisionales de los programas de reformas tienden a ser muy inconstantes y polémicas. Dado que las reformas de mercado comportan inevitablemente una disminución transi-

¹ Si bien el objetivo ostensible de la privatización es, en la mayor parte de los casos, aumentar la eficiencia o la disciplina fiscal (Lipton y Sachs, 1990), a menudo la razón es la necesidad desesperada de llenar las arcas del Estado o de inyectar nuevas inversiones.

² Para una exposición detallada de que las reformas de mercado causan forzosamente una reducción transitoria del consumo, véase Przeworski (1991): capítulo 4, y Blanchard y otros (1991): 10 y 11.

toria del consumo, no resulta evidente cómo juzgar su éxito. Existen tres formas de concebir tal éxito. La primera, seguida por Nelson (1990) y casi todos sus colaboradores, consiste en definirlo meramente en términos de una aplicación continuada de las medidas de reforma, sean las que sean; renuncian así a utilizar criterios económicos para evaluar el éxito de las reformas y deciden por el contrario explicar «la medida en que las decisiones de política general se llevaban a cabo, en lugar de los resultados económicos de las medidas adoptadas». La segunda, implícita en la mayor parte de las obras de economía y en Haggard y Kaufman (1991), consiste en conceptualizar el éxito en términos de estabilización y liberalización. La tercera, que es la que adoptamos nosotros, consiste en permanecer escéptico hasta que una economía dé muestras de crecimiento en condiciones democráticas.

La primera concepción es insostenible, dado que se basa en la hipótesis de que cualesquiera que sean las medidas introducidas, han de ser correctas. Este criterio no admite ninguna posibilidad de errores en las políticas; pero —merece la pena subrayar este punto— esos errores son frecuentes y quizá inevitables. No existen decisiones inquestionables en lo que se refiere a la elección del ancla (la cantidad nominal en la que se apoya el programa de estabilización), al establecimiento de las secuencias de medidas de desregulación (si comenzar por las cuentas de capital o por el comercio exterior), al método y el calendario de las devaluaciones y a la distribución de las reducciones del gasto público. No existe *un* plan económico correcto, únicamente hipótesis diferentes que ensayar en la práctica y a un cierto coste. De hecho, las secuencias de las estrategias de reformas generan grandes desacuerdos y, como demuestra el desastre chileno de 1982, las decisiones erróneas desembocan en errores costosos.

La segunda concepción es más segura, pero se sigue basando en la conjetura de que la estabilidad y la eficiencia son suficientes para generar crecimiento: conjetura que consideramos falsa. Esa concepción supone que una serie de medidas parciales llevará con el tiempo al crecimiento y la prosperidad. Los partidarios de las reformas argumentan en este caso como si dispusieran de un arquetipo del mundo en el momento del Juicio Final: un modelo general de dinámica económica que permitiera evaluar las consecuencias últimas de todas las medidas parciales. Sin embargo, ese modelo no es sino una conjetura. La inflación se puede frenar mediante una dosis suficiente de recesión, pero apenas existen pruebas de que el éxito de una estabi-

lización lleve a reanudar el crecimiento. La apertura de la economía y el aumento de las exportaciones pueden mejorar la solvencia crediticia de un país, pero es posible que los únicos beneficiarios sean los acreedores extranjeros. La venta de empresas públicas puede llenar las arcas del Estado, pero los ingresos resultantes se pueden robar o despilfarrar. Así, los vínculos causales entre las medidas concretas de reforma y su objetivo último siguen siendo poco firmes. Como decía Remmer (1986) con respecto a los programas del FMI, no existe «sino una correlación moderada entre la aplicación de las recetas del FMI y el logro de los resultados económicos deseados».

Si el objetivo ostensible de las reformas de mercado es aumentar el bienestar material, entonces esas reformas deben evaluarse en función de que generen crecimiento económico. Todo lo que no satisfaga ese criterio no será sino una repetición de la hipótesis neoliberal, y no su prueba. Dado que el proceso de reforma comporta transacciones intertemporales, no se pueden evitar las conjeturas acerca de sus consecuencias a largo plazo. Sin embargo, a no ser que pensemos en términos de crecimiento, corremos el peligro de pasar por un largo período de tensiones y privaciones únicamente para descubrir que la estrategia que las causó era errónea. Tras citar varios casos en los que las políticas de estabilización socavaron la capacidad de crecimiento, Tanzi (1989: 30) concluyó:

En todos estos ejemplos se redujo la *oferta*, con lo que se crearon desequilibrios que, con el tiempo, se han manifestado como un exceso de demanda. En tales casos, las políticas de gestión de la demanda habrían reducido por sí solas los síntomas de esos desequilibrios, pero no habrían eliminado las causas. Así, un programa de estabilización puede suceder a otro sin conseguir un ajuste duradero.

El argumento de que cuanto peor mejor no se puede mantener indefinidamente; en algún momento las cosas deben ir mejor. La reanudación del crecimiento es el único criterio fiable del éxito económico.

Si bien regímenes autoritarios y democracias tradicionales han puesto en marcha reformas económicas, las nuevas democracias se enfrentan simultáneamente con la urgente necesidad de superar una crisis económica y de consolidar las instituciones recién establecidas. De ahí que el segundo criterio del éxito de las reformas deba ser la consolidación de la democracia. Y si las reformas han de realizarse

en condiciones democráticas, será necesario institucionalizar los conflictos distributivos. Todos los grupos deben canalizar sus demandas a través de las instituciones democráticas y renunciar a otras tácticas. Con independencia de lo urgente que puedan ser sus necesidades, las fuerzas políticas deben estar dispuestas a someter sus intereses al veredicto de las instituciones democráticas. Deben estar dispuestas a aceptar derrotas y a esperar, con la confianza de que esas instituciones seguirán ofreciendo oportunidades la próxima vez. Deben adoptar el calendario institucional como horizonte temporal de sus actos, pensando en términos de próximas elecciones, negociaciones de contratos o, por lo menos, ejercicios fiscales. Deben asumir la actitud manifestada por John McGurk, presidente del Partido Laborista británico, en 1919:

O somos constitucionalistas o no lo somos. Si somos constitucionalistas, si creemos en la eficacia del arma política (y lo creemos, o, si no, ¿por qué tenemos un Partido Laborista?), entonces es tan imprudente como antidemocrático que si no logramos una mayoría en las urnas cambiemos radicalmente y exijamos sustituirla por la confrontación sindical (citado en Miliband, 1975: 69).

En consecuencia, las instituciones democráticas sólo se pueden consolidar si brindan a los grupos políticamente importantes incentivos para tramitar sus demandas en el seno del marco institucional. Pero resulta inevitable que las reformas económicas engendren al menos una reducción transitoria del consumo. Esta es, pues, la fuente del dilema que afrontan las nuevas democracias: cómo crear incentivos para que las fuerzas políticas tramiten sus intereses en el seno de las instituciones democráticas cuando las condiciones materiales han de empeorar en el futuro previsible.

Nuestra intención es investigar si existe un espacio entre esas dos limitaciones: una estrategia que lleve a una reanudación del crecimiento en condiciones democráticas. Al igual que todos los que se lanzan a esas aguas opacas, nos basamos en la experiencia histórica, en argumentos basados en principios básicos y en conjeturas.

Nuestro argumento se basa en tres hipótesis vinculadas entre sí: 1) Las reformas que constituyen la fórmula generalizada actualmente son necesarias, pero no suficientes para restablecer la capacidad de crecimiento a no ser que vayan acompañadas de una coordinación activa del proceso de asignación de recursos por parte del Estado.

2) Como todo programa de reformas debe consistir en medidas discretas adoptadas a lo largo de un período prolongado, las condiciones políticas para la continuación de las reformas se erosionan si no existe una política social que proteja por lo menos a aquellos cuya subsistencia se vea amenazada por la reforma. 3) Si se aspira a que la democracia no se vea socavada por el proceso de reformas (es decir, si los conflictos políticos se han de tramitar a través de las instituciones democráticas), las instituciones representativas deben desempeñar una función real en la configuración y la aplicación de las políticas de reforma.

En los años 50 el reconocimiento de que la política económica era un instrumento importante para promover la industrialización o para lograr el pleno empleo llevó a una oleada de intervenciones estatales tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados. En estos últimos la economía del desarrollo fue la herramienta teórica, basada en la hipótesis del «gran empujón» inicial; la industrialización fue el principal objetivo; la sustitución de importaciones fue la estrategia básica; el Banco Mundial fue la fundamental institución financiera y de asesoramiento a nivel internacional³. Sin embargo, desde los años 70 ese panorama ha cambiado radicalmente: el consenso keynesiano se derrumbó en las economías desarrolladas, y las economías planificadas de tipo soviético entraron en crisis. En los años 80 las políticas monetarias de los países desarrollados se hicieron más estrictas, la dirección de los flujos netos de capital se invirtió y los créditos a los países deudores se condicionaron a la aceptación de programas de estabilización y de liberalización del comercio. Un gran

³ Actualmente solemos olvidar que esa estrategia pareció tener mucho éxito en su momento. De 1960 a 1980, el producto interior bruto de los países de América Latina creció en un promedio anual no ponderado de 5,2 por 100, y en Europa del Este la tasa de crecimiento anual del producto material bruto superó el 6 por 100. Varios países vivieron períodos en los que la producción industrial aumentó a una tasa de más del 10 % anual. Ese crecimiento se derrumbó a fines de los años 70. Entre 1980 y 1985 la tasa media de crecimiento anual del PIB en América Latina fue del 0,0 por 100, y durante esos años los tres países de Europa del Este que aportaron datos al FMI — Hungría, Polonia y Yugoslavia — tuvieron una tasa media de crecimiento del 1 por 100 anual.

Además, Murell (1991) ha demostrado que, si bien a primera vista parece evidente que las economías centralizadas eran menos eficientes que las economías de mercado más desarrolladas, esa afirmación no se ve apoyada por los datos empíricos basados en el modelo neoclásico. De hecho, sigue planteada la cuestión de por qué los polacos rechazaron masivamente su sistema económico, mientras que los argentinos no lo hicieron.

endeudamiento exterior, por lo general debido a ambiciosos proyectos de sustitución de importaciones y de industrialización proteccionista, llevó a muchos países en desarrollo a una crisis fiscal, a una crisis de la balanza de pagos, a un estancamiento económico y a altas tasas de inflación. De forma concomitante, la teoría neoliberal conquistó universidades, gobiernos y organismos multilaterales del Primer Mundo. La economía del desarrollo fue perdiendo terreno y las reformas de mercado se convirtieron en la estrategia que ofrecía el Primer Mundo a los países en desarrollo. Mientras que en el pasado la industrialización autárquica fue la receta para ingresar en el mundo desarrollado, ahora la liberalización económica es la panacea que se ofrece a los países menos adelantados, aunque en los países del Extremo Oriente que han tenido un fuerte desarrollo y en los países de la OCDE siga desempeñando un papel decisivo la intervención estatal, que incluye una fuerte dosis de proteccionismo.

Las políticas neoliberales —el «consenso de Washington» (Williamson, 1990)— se basan en la suposición de que una confianza exclusiva en los mercados causará por sí misma una reasignación masiva de recursos entre sectores y procesos (véase, por ejemplo, Lipton y Sachs, 1990). Esta suposición es tan sólo un artículo de fe, pues el Estado ha desempeñado un importante papel en todos los casos de desarrollo, comprendidos los de Europa occidental y el Extremo Oriente, movilizándolo el ahorro, aportando infraestructuras, configurando prioridades sectoriales y, en muchos casos, empujando a los agentes individuales a emprender actividades de mercado mediante la política fiscal. Así, es posible que la estabilización y las medidas de promoción de la competencia externa e interna sean necesarias en muchos países, pero no son suficientes para generar crecimiento. En consecuencia, debemos concebir las reformas en términos más amplios que los habitualmente adoptados. Los mercados pueden orientar a los agentes individuales para que asignen los recursos con eficiencia, pero no son suficientes para coordinar las acciones individuales hacia la eficiencia intertemporal y hacia otros objetivos normativamente deseables y políticamente deseados⁴. La *orientación del mercado* no basta para generar la *coordinación del mercado* hacia la prosperidad colectiva.

Justificar esta afirmación exigiría una incursión prolongada en la teoría económica. Los elementos esenciales de nuestro argumento son

⁴ Acerca del sesgo estático de la teoría neoclásica, véase Fanelli, Frenkel y Rozenwurcel (1990).

los siguientes: quienes esperan que el mercado coordine las actividades económicas hacia asignaciones intertemporalmente eficientes de los recursos deben justificar la proposición de que los mercados competitivos son suficientes para generar eficiencia, al menos mientras no haya bienes públicos, externalidades ni rendimientos crecientes. Sin embargo, esta proposición se basa en el supuesto de que los mercados son completos; es decir, de que existe un mercado para cada estado contingente de la naturaleza. Y ese supuesto es hoy día insostenible, si seguimos a Arrow (1964) y a Greenwald y Stiglitz (1986). Cuando algunos mercados no existen, los mercados de trabajo, de capital y de bienes no alcanzan un equilibrio y la asignación consiguiente puede mejorarse⁵. Es evidente que el mero hecho de que el mercado no funcione adecuadamente no implica que el Estado lo haga mejor, como ha revelado el debate relativo a los bienes públicos. Sigue resultando necesario repensar el papel del Estado en una economía descentralizada, en la cual inevitablemente faltan algunos mercados y alguna información. Tras examinar las ineficiencias causadas por diferentes tipos de mercados incompletos, Newbery (1989) llegó a la conclusión de que la intervención gubernamental tiene un ámbito limitado. Pero la noción de que el mercado por sí sólo coordinará con eficiencia la asignación de unos recursos escasos es puramente exhortativa. Como ha dicho Murell (1991: 73) al concluir su devastadora crítica de las reformas basadas en el modelo neoclásico, «las panaceas ... sin duda no merecen ocupar un lugar en los debates entre economistas».

Existen pruebas abrumadoras (Nelson, 1990) de que los esfuerzos de estabilización se realizan normalmente como resultado de una crisis fiscal del Estado. Por «crisis fiscal» entendemos no sólo que el déficit público es crónico o la deuda pública excesiva, sino que el Estado ha perdido la capacidad de financiar su deuda en condiciones no inflacionarias. La erosión de los ahorros públicos priva al Estado de los recursos para aplicar ningún tipo de política de desarrollo. Y

⁵ Como dicen Newbery y Stiglitz (1981: 209), «Con un conjunto incompleto de mercados, la tasa marginal de sustitución de los distintos individuos en diferentes estados de la naturaleza variará. Cuando los agricultores (o los productores en general) eligen su técnica de producción, sólo atienden a la distribución de los precios y a sus propias tasas marginales de sustitución, que pueden ser muy distintas de las de otros agricultores y consumidores. El equilibrio resultante puede no ser eficiente desde el punto de vista paretiano; existe entonces otra opción de técnica y de redistribución del ingreso que podría ser mejor para todos los individuos».

cuando el Estado se cierne al borde de la quiebra y no puede acudir a préstamos, todos los gobiernos, con independencia de su base social, de la ideología que profesen o de las promesas que hayan hecho en campaña, acaban por adoptar las medidas necesarias para restablecer su solvencia.

Pero si se aspira a reanudar el crecimiento, el objetivo de las reformas no debe ser únicamente reducir la inflación y aumentar la competencia, sino restablecer la capacidad del Estado para movilizar el ahorro y llevar a cabo políticas de desarrollo. La intervención estatal en la asignación de recursos entre sectores y actividades, de acuerdo con criterios juiciosos y cuidadosos, constituye una condición necesaria para reanudar el crecimiento⁶. Tras examinar las características de los mercados financieros en casi todos los países en desarrollo, Blejer y Cheasty (1989) concluyeron que no asignan las inversiones con eficiencia⁷. El Estado debe, por tanto, tener capacidad para movilizar el ahorro. Según Blejer y Cheasty (1989: 45-47) el Gobierno debería:

Proponerse que sus ingresos fiscales totales y sus gastos totales (tanto corrientes como de capital) se establecieran en niveles que rindieran un superávit general, que podría entonces estar disponible, con carácter competitivo, tanto para el sector privado como para las empresas públicas. Ello daría al Gobierno un instrumento potente y flexible que facilitaría ... la asignación eficiente de las inversiones. [Además, aducen] el Gobierno podría aumentar el ahorro interno mediante medidas que aumentasen la tasa de rendimiento

⁶ Las teorías del crecimiento endógeno han proporcionado nuevos argumentos en pro de la intervención estatal (Lucas, 1988; Romer, 1990). Según esas teorías, el capital físico o humano crea externalidades positivas que generan rendimientos crecientes a una escala no capturada por los distintos agentes. Y aunque Benhabib y Jovanovic (1991) no encontraron unos rendimientos crecientes del capital físico, las tasas de escolarización son el único factor robusto de predicción del crecimiento económico en varias investigaciones estadísticas recientes (Meyer, Hannan, Rubinson y Thomas, 1979; Marsh, 1988; Levine y Renelt, 1991; Persson y Tabellini, 1991).

Otros argumentos en pro de la intervención estatal derivan de la teoría del comercio internacional que cambia el medio walrasiano tradicional por otro imperfectamente competitivo. Pero incluso dentro de un medio competitivo las políticas industriales están justificadas en una serie de casos —como cuando una industria tiene rendimientos crecientes debidos al aprendizaje. Como revisión equilibrada de los argumentos en pro y en contra de las políticas industriales, véase Grossman (1990).

⁷ Citan tres razones: (1) El mercado de capitales no está diversificado y se halla fragmentado; (2) los rendimientos financieros de los ahorros o de la inversión son insuficientes; y (3) los activos financieros soportan unos riesgos no compensados.

percibida en las inversiones del sector privado. Una forma de hacerlo consistiría en invertir directamente en proyectos que aportasen externalidades positivas al sector privado.

El ahorro público es indispensable para estimular la inversión privada y para asignarla con más eficiencia, para hacer posible que el Estado lleve a cabo políticas industriales, para promover el desarrollo tecnológico, para proteger el medio ambiente y para financiar políticas sociales.

Las reformas económicas constituyen inevitablemente un proceso prolongado y generan forzosamente una reducción temporal del consumo de una parte importante de la población. Si se aspira a que esas reformas se realicen en condiciones democráticas, deben gozar de un apoyo político constante a través del proceso democrático. Un argumento frecuentemente utilizado por los economistas es que la fórmula económica es «correcta» y que son sólo los «populistas» irresponsables los que la socavan; pero tal argumento es, simplemente, mala política económica. Una estrategia económica adecuada debe ocuparse explícitamente de la cuestión de si las reformas contarán con apoyo a medida que vayan empezando a pagarse los costes. Por lo menos, las reformas deben ser creíbles (Calvo, 1989): lo que más debería interesar a los políticos es llevar a cabo las medidas que anuncian una vez que obtengan el apoyo a esas medidas⁸. Pero las dificultades son más profundas: cómo persuadir a la sociedad de que tenga confianza en el proceso de reforma, cuando ese proceso genera temporalmente un aumento de las privaciones materiales.

Para que la sociedad establezca transacciones intertemporales, para que acepte la reducción transitoria del consumo y para que sea impermeable a los llamamientos populistas, debe confiar en que los sacrificios temporales llevarán más adelante a una mejora de sus propias condiciones materiales. El «estilo político» general, del que más adelante hablaremos con más detalle, es un factor importante en la configuración de esa confianza. Pero resulta todavía más importante que sus medios de vida no corran un peligro intolerable en las nuevas condiciones de incertidumbre. Las personas cuya superviven-

⁸ Supongamos que en un momento $t = 0$, un gobierno promete hacer A en un momento $t = 2$ si gana las elecciones en un momento $t = 1$. La estrategia es creíble si A es la estrategia maximizadora del gobierno en $t = 1$. Si un gobierno dice: «Reelegidnos y reduciremos el paro» cuando es evidente que quienquiera que sea elegido deberá reducir el gasto público, esa estrategia no será creíble.

cia física está amenazada no pueden pensar en el futuro: no tienen transacciones intertemporales que hacer.

Los ciudadanos de las nuevas democracias esperan que éstas les reconozcan derechos sociales, además de políticos. Las exigencias de «ciudadanía social» —que T. H. Marshall (1964: 76) definía como «una especie de igualdad humana básica vinculada al concepto de la pertenencia plena a una comunidad»— significan que todos deben compartir seguridad y oportunidad. Las políticas sociales responden a esas exigencias mediante el suministro de sanidad y educación y la seguridad de unas rentas mínimas. Ese suministro suele restringirse cuando las nuevas democracias emprenden la senda de la reforma económica; por eso los efectos a corto plazo de la estabilización y la liberalización pueden poner en peligro los medios de vida básicos de aquellos más afectados por las reformas de mercado. La cuestión es si estas reformas podrán sobrevivir al veredicto del proceso democrático.

La continuidad del apoyo político es una condición necesaria para evitar el carácter de *stop-and-go* que tienen tantos programas de reforma económica. Pero, por último, lo que está en juego son las propias instituciones democráticas. Las reformas pueden avanzar bajo dos condiciones opuestas relativas a la organización de las fuerzas políticas. Éstas han de ser vigorosas y apoyar el programa de reforma, o débiles e incapaces de oponerse a él de forma eficaz. Por el contrario, las reformas tienen menos probabilidades de avanzar cuando las fuerzas políticas (en particular los partidos de oposición y los sindicatos) tienen fuerza suficiente para sabotearlas pero no para internalizar el coste de frenarlas. Como dicen Haggard y Kaufman (1989: 269), «la principal dificultad se halla en aquellos casos intermedios en los que la fuerza de trabajo es capaz de una movilización defensiva, pero no está segura de su papel en el sistema político a largo plazo». Por decirlo de forma aún más clara, los gobiernos reformadores tienen ante sí la opción de cooperar con los partidos de la oposición y con los sindicatos, como hicieron los gobiernos de España de 1977 en adelante, o intentar destruirlos, como hizo el Gobierno boliviano de Paz Estensoro con los sindicatos.

El problema genérico que afrontan tales gobiernos es que unas consultas amplias con fuerzas políticas diversas pueden llevar a la inercia, mientras que unas reformas impuestas desde arriba pueden resultar inviables debido a la resistencia política y la incredulidad económica. Ante ese dilema, los gobiernos pueden adoptar diferentes «estilos políticos». En un extremo, el ejecutivo gobierna por decreto

e impone reformas sin ninguna consulta pública, a menudo por sorpresa y frente a resistencias sociales. En otros casos, las alternativas de política económica se debaten durante la campaña electoral, pero la mayoría triunfadora interpreta su victoria como un mandato para actuar por decreto sin más debates ni consultas. Otra alternativa la representan aquellos gobiernos que consultan y llegan a transacciones con los partidos de oposición a medida que van formulando y realizando la política económica. Por último, en el otro extremo, el diseño y la aplicación de las políticas de reforma son resultado de una concertación formal con organizaciones extraparlamentarias, sobre todo las asociaciones de empresarios y los sindicatos.

Como la estrategia neoliberal comporta unos costes sociales considerables, las reformas tienden a iniciarse desde arriba y por sorpresa, con independencia de la opinión pública y sin la participación de las fuerzas políticas organizadas que puedan existir. Tienden a adoptarse por decreto o a imponerse sin más a través de los órganos legislativos, sin modificaciones que reflejen las divergencias de intereses y opiniones. El «estilo político» de su aplicación tiende a ser autocrático; el Gobierno prefiere desmovilizar a sus partidarios a comprometer su programa mediante una consulta pública. Al final, a la sociedad se la enseña que puede votar, pero no elegir; a los parlamentos, que no tienen ningún papel que desempeñar en la elaboración de políticas; a los nacientes partidos políticos, a los sindicatos y a otras organizaciones, que sus voces no cuentan. De ahí que el estilo autocrático de política, típico de las reformas neoliberales, tienda a socavar las instituciones representativas, a personalizar la política y a generar un clima en el cual la política se convierte en una oferta de remedios mágicos y en una búsqueda de redenciones. Aunque los programas de reformas neoliberales sean económicamente sensatos, suelen generar una «política del vudú».

Estas consecuencias no son inevitables. De hecho, un motivo de la pauta de *stop-go* que suelen tener las reformas radica en insuficiencias de la propia democracia. Si existen disposiciones constitucionales que impidan a un Gobierno iniciar reformas económicas sin previa aprobación parlamentaria, instituciones representativas eficaces y una participación política generalizada, las reformas dependerán del apoyo que puedan obtener. Su proceso será más fácil si se sigue una estrategia de consultas a través de las instituciones representativas. La experiencia española es interesante a este respecto: un programa doloroso de reconversión económica fue compatible con negociacio-

nes y con la búsqueda de apoyos⁹. Si se pretende que las reformas económicas no socaven la democracia, las organizaciones y las instituciones representativas deben participar activamente en el programa de reformas, aunque esa participación requiera retocar el programa económico o su coste. Y es precisamente la fuerza de las instituciones democráticas, y no las exhortaciones de tecnócratas, la que reduce el espacio político de los intereses particularistas y el populismo. Éste no es muchas veces sino el producto de un «estilo político» tecnocrático.

Así, nuestro planteamiento desemboca en tres tesis: (1) Las políticas de estabilización y de ajuste estructural deben concebirse como medio de restablecer la solvencia fiscal del Estado y su capacidad para llevar a cabo unas políticas activas de desarrollo; (2) toda estrategia de reforma debe incluir desde un principio una red de protección social para quienes sufran las consecuencias más graves de esas reformas; y (3) la propia estrategia de reforma no debe resultar de fórmulas tecnocráticas, sino de una deliberación generalizada en las instituciones representativas.

Debemos hacer algunas aclaraciones sobre la estructura del libro. Si bien cada uno de los tres capítulos siguientes examina la experiencia de una región diferente, no hemos pretendido que el contenido de dichos capítulos sea paralelo. En el primero, Luiz Carlos Bresser Pereira examina el caso de América Latina para centrarse en la relación entre estabilización, liberalización y crecimiento. En el segundo capítulo, José María Maravall se basa en la experiencia del Sur de Europa a fin de examinar el papel de las políticas sociales en la dinámica política de las reformas. Por último, en el tercer capítulo, Adam Przeworski utiliza la información respecto del Este de Europa, y sobre todo de Polonia, para analizar el impacto de las reformas en las instituciones democráticas. Nuestro objetivo no es aportar evidencia inductiva comparada respecto de cada uno de estos temas: dada la escasez de experiencias históricas, tal tentativa no resulta todavía posible. Tampoco hemos pretendido elaborar una receta política universal: las estrategias de reforma deben combinar objetivos conflictivos y tal combinación depende de restricciones que son siempre específicas. Tan sólo queremos cuestionar algunas hipótesis tácitas del modelo neoliberal de reformas económicas, así como razonar que las

⁹ Cuando el PCI decidió en 1976 apoyar la política de austeridad del Gobierno italiano, hizo pasar a un millón de trabajadores por escuelas vespertinas en las cuales se explicaba la necesidad de austeridad económica.

reformas económicas sólo pueden tener éxito si su estrategia atiende las condiciones del crecimiento, la garantía de unas condiciones de vida mínimas y la vitalidad de las instituciones democráticas.

Bibliografía

- ARROW, K. J. (1964): «The Role of Securities in the Optimal Allocation of Risk Bearing», *Review of Economic Studies* 31: 91 a 96.
- BENHABIB, J., y JOVANOVIĆ, B. (1991): «Externalities and Growth Accounting», *American Economic Review* 81: 82 a 114.
- BLANCHARD, O.; DORNBUSCH, R.; KRUGMAN, P.; LAYARD, R., y SUMMERS, L. (1991): *Economic Reform in the East*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- BLEJER, M. I., y CHEASTY, A. (1989): «Fiscal Policy and Mobilization of Savings for Growth», en Mario I. Blejer y Ke-young Chu (comps.) *Fiscal Policy, Stabilization, and Growth in Developing Countries*, Washington, D.C.: IMF.
- CALVO, G. A. (1989): «Incredible Reforms», en Guillermo Calvo, Ronald Findley, Pentti Kouri, y Jorge Braga de Macedo (comps.), *Debt, Stabilization and Development: Essays in Memory of Carlos Díaz-Alejandro*, Londres: Blackwell Publisher.
- FANELLI, J.; FRENKEL, R., y ROZENWURCEL, G. (1990): «Growth and Structural Reform in Latin America: Where We Stand». Informe preparado para la UNCTAD, Buenos Aires: CEDES, octubre.
- GREENWALD, B., y STIGLITZ, J. E. (1986): «Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets», *Quarterly Journal of Economics* 90: 229 a 264.
- GROSSMAN, G. M. (1990): «Promoting New Industrial Activities: A Survey of Recent Arguments and Evidence», *OECD Economic Studies*, núm. 14 (primavera).
- HAGGARD, S., y KAUFMAN, R. (1989): «The Politics of Stabilization and Structural Adjustment», en Jeffrey D. Sachs (comps.), *Developing Country Debt and the World Economy*, Chicago: University of Chicago Press.
- (1991): «Economic Adjustment and the Prospects for Democracy». Trabajo presentado en el seminario «States, Markets and Democracy», Universidad de São Paulo, julio.
- HAGGARD, S.; KAUFMAN, R.; SHARIFF, K., y WEBB, S. B. (1990): «Politics, Inflation and Stabilization in Middle-Income Countries». Manuscrito, Banco Mundial, Washington, D.C.
- LEVINE, R., y RENELT, D. (1991): «A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions». Documento de Trabajo, Banco Mundial WPS 609, Washington, D.C.
- LIPTON, D., y SACHS, J. (1990): «Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland», *Brookings Papers on Economic Activity*, págs. 75 a 145.

- LUCAS, R. E., Jr. (1988): «On the Mechanics of Economic Development», *Journal of Monetary Economics* 22: 3 a 42.
- MARER, P. (1991): «The Transition to a Market Economy in Central and Eastern Europe», *OECD Observer*, núm. 169 (abril-mayo).
- MARSH, R. M. (1988): «Sociological Explanations of Economic Growth», *Studies in Comparative International Research* 13: 41 a 76.
- MARSHALL, T. H. (1964): *Class, Citizenship and Social Development*, Nueva York: Doubleday.
- MEYER, J. W.; HANNAN, M. T.; RUBINSON, R., y THOMAS, G. M. (1979): «National Economic Development, 1950-70: Social and Political Factors», en John W. Meyer y Michael T. Hannan (comps.), *National Development and the World System*, Chicago: University of Chicago Press.
- MILIBAND, R. (1975): *Parliamentary Socialism: A Study in the Politics of Labour*, 2.^a ed., Londres: Merlin.
- MURELL, P. (1991): «Can Neoclassical Economics Underpin the Reform of Centrally Planned Economies?», *Journal of Economic Perspectives* 5: 59 a 76.
- NELSON, J. (comp.) (1990): *Economic Crisis and Policy Choice*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- NEWBERY, D. M. (1989): «Missing Markets: Consequences and Remedies», en Frank Hahn (comp.), *The Economics of Missing Markets, Information and Games*, Oxford: Clarendon Press.
- NEWBERY, D. M., y STIGLITZ, J. (1981): *The Theory of Commodity Price Stabilization*, Oxford: Oxford University Press.
- PERSSON, T., y TABELLINI, G. (1991): «Is Inequality Harmful for Growth? Theory and Evidence». Documento de Trabajo 91-155, Departamento de Economía, University of California at Berkeley.
- PRZEWORSKI, A. (1991): *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- REMMER, K. L. (1986): «The Politics of Economic Stabilization: IMF Standby Programs in Latin America, 1954-1984», *Comparative Politics* 19, 1 (octubre).
- (1990): «Democracy and Economic Crisis: The Latin American Experience», *World Politics* 42, 3 (abril).
- ROMER, P. M. (1990): «Endogenous Technical Change», *Journal of Political Economy* 98: S71-S103.
- STALLINGS, B., y KAUFMAN, R. (1989): «Debt and Democracy in the 1980s: The Latin American Experience», en Stallings y Kaufman (comps.), *Debt and Democracy in Latin America*, Boulder, Colo.: Westview.
- TANZI, V. (1989): «Fiscal Policy, Stabilization and Growth», en Mario I. Blejer y Ke-young Chu (comps.), *Fiscal Policy, Stabilization, and Growth in Developing Countries*, Washington, D.C.: IMF.
- WILLIAMSON, J. (1990): «What Washington Means by Policy Reform», en John Williamson (comp.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, D.C.: Institute of International Economics.