

CONCLUSIONES

Las recetas para el desastre parecen claras. En los últimos años, cuando los gobiernos han aplicado programas económicos expansionistas el resultado ha sido un aumento de la inflación, una crisis fiscal y una crisis de la balanza de pagos. Cuando los gobiernos han seguido planteamientos neoliberales, el resultado ha sido estancamiento económico, aumento de la pobreza, descontento político y debilitamiento de la democracia. En Perú bajo Alan García, Portugal en la primera fase y Grecia bajo el PASOK, así como Francia durante los dos primeros años de Gobierno socialista, aportan pruebas de que una combinación de estímulo económico con indisciplina fiscal genera crisis económica en un mundo contemporáneo muy interdependiente. Argentina y Brasil, donde fracasaron varias tentativas de estabilización, pero también Polonia y Bolivia, donde la estabilización tuvo éxito, muestran que la persecución del escurridizo criterio de «eficiencia» neoliberal puede ser contraproducente política e incluso económicamente.

La oposición a toda tentativa de estabilizar, desregular y abrir la economía debida a los costos sociales que implica resulta insostenible una vez que una economía superprotegida, superregulada y oligopolizada entra en la espiral de la crisis fiscal. Las dilaciones, socialmente más tolerables y políticamente más seguras, no pueden por menos de agravar la crisis y prolongar las privaciones. A su vez, los programas basados en la promesa de una mejora inmediata acaban en el desastre.

Pero existen muchas pruebas de que la receta ideológica neoliberal tampoco resulta mejor. Cuando la estabilidad y la eficiencia se convierten en objetivos en sí mismas, las políticas gubernamentales en condiciones democráticas resultan económicamente ineficientes o contraproducentes y políticamente explosivas. Las tentativas de estabilización fracasan o conducen a recesiones tan profundas que deprimen las inversiones, socavan las perspectivas de crecimiento futuro y generan unos costes sociales que hacen que la continuación de las reformas resulte políticamente insostenible en condiciones democráticas. Además, el estilo tecnocrático en que suelen formularse y aplicarse esas políticas tiende a socavar la consolidación de las instituciones democráticas.

De ahí que, quizá paradójicamente, nuestras conclusiones lleven a propugnar que gobiernos de izquierda apliquen un programa orientado hacia el mercado: un enfoque pragmático y socialdemócrata. Pero por desgracia la receta del éxito no es clara: las nuevas democracias ofrecen todavía pocos experimentos con éxito.

Si el éxito significa reanudar el crecimiento en condiciones democráticas, los datos acerca de las recetas que obtienen éxito resultan mucho más escasos que acerca de las que llevan a desastres. El caso que estableció por lo menos la posibilidad de éxito tal como lo definimos aquí es el de España, que pasó por un doloroso período de reconversión económica y consolidó irreversiblemente las instituciones democráticas. Esa experiencia cuenta con otro caso paralelo, el de Portugal tras 1983, y quizá el de Uruguay, país al que hemos prestado una atención insuficiente. Chile está creciendo en condiciones democráticas, pero el proceso de reforma, emprendido por un régimen militar excepcionalmente represivo, fue muy largo y sus costes económicos y sociales fueron enormes. Corea del Sur pasó por una estabilización con éxito en 1981, con una cierta desaceleración del desarrollo entonces, y ha venido creciendo a un ritmo relativamente rápido desde entonces (tal como ya lo había hecho antes). México, con su peculiar régimen político, ha prestado más atención a los costes sociales y ha emprendido el crecimiento, aunque todavía sin instituciones democráticas. Por último, entre los países del Este de Europa, Hungría, que decidió avanzar con prudencia, crear instituciones de mercado y un sistema de bienestar social antes de lanzarse a la fase de la liberalización, tiene perspectivas económicas favorables. Pero esos casos son tan variados que no resulta fácil determinar hasta qué punto su éxito se ha debido a las políticas aplicadas y hasta qué

punto a las circunstancias. España no se enfrentaba con la necesidad de una estabilización drástica, y las tasas de inflación en Portugal, Corea del Sur, México y Hungría han sido muy moderadas en comparación con las de Argentina, Bolivia, Brasil, Polonia o Yugoslavia. La deuda externa era una carga abrumadora en los casos de la Argentina, Bolivia, Brasil, México, Hungría y Yugoslavia, pero no en el Sur de Europa. Y el abanico de las reformas fue diferente según los países, pues las medidas encaminadas a la estabilización, a la liberalización y la reconversión industrial se combinaron de forma diferente.

Por eso no pretendemos haber establecido las condiciones para alcanzar el éxito; sencillamente no existe suficiente experiencia histórica que permita una contrastación empírica sólida de nuestra propuesta¹. Resumamos y evaluemos los datos con respecto a nuestras tres hipótesis principales: 1) que no basta con la estabilización y la liberalización para generar crecimiento si las reformas no tienen por objetivo remediar la crisis fiscal y generar ahorro público; 2) que sin una política social que proteja por lo menos a aquellos cuya subsistencia resulte amenazada por las reformas, las condiciones políticas para la continuación de esas reformas se erosionan, y 3) que el estilo tecnocrático de decisión política debilita las instituciones democráticas nacientes.

Antes de examinar esas hipótesis hace falta un comentario acerca de las políticas de estabilización. Bresser Pereira aduce en su capítulo que esas políticas suelen fracasar porque no corrigen las causas estructurales, porque diagnostican erróneamente las causas de la inflación y porque inducen costos sociales innecesarios. Este análisis es ampliamente compartido. Por una parte, como ha destacado Di Tella (1991: 397), tratar de frenar la inflación meramente mediante el con-

¹ Varios proyectos de investigación ya concluidos o en curso tratan de explicar inductivamente el «éxito» de las reformas económicas. Es evidente que este propósito depende de la definición de la variable dependiente. Remmer (1986) estudió hasta qué punto se cumplían los objetivos establecidos en los acuerdos *standby* del FMI en una muestra de países lo bastante amplia como para permitir inferencias inductivas. Pero si definimos la variable dependiente como el éxito en la reanudación del crecimiento, no disponemos de experiencias históricas suficientes como para realizar esas inferencias. Por ejemplo, los debates acerca de si los regímenes autoritarios o los democráticos tienen más probabilidades de llevar a cabo reformas económicas y de promover el crecimiento se basan sobre todo en cuatro casos de éxito (los regímenes autoritarios de Chile y Corea del Sur, los regímenes democráticos de España y Portugal) y en innumerables casos de fracaso. Por eso no hemos intentado establecer un diseño cuasi-experimental de investigación: las comparaciones controladas de casos todavía no son viables si consideramos que el crecimiento bajo la democracia constituye el *explanandum*.

trol de las cantidades nominales es absurdo. Si no se corrigen primero las causas estructurales, que incluyen sobre todo la crisis fiscal del Estado, las políticas heterodoxas tan sólo aplazan el ajuste fiscal. Por otra parte, la inflación suele tener carácter inercial. Y como observa Bruno (1991: 2) en la introducción al volumen titulado *Lessons of Economic Stabilization and its Aftermath*, dado el carácter inercial de la inflación «la cura ortodoxa es necesaria, pero no suficiente. La corrección de las causas estructurales no elimina por sí sola la inercia inflacionaria... Una intervención directa de carácter complementario en el proceso nominal, como una congelación temporal de los salarios, los precios y el tipo de cambio puede reducir considerablemente el costo inicial de la deflación». La corrección de las causas estructurales comprende la reestructuración de los flujos de gastos e ingresos públicos y la reducción de los stocks de la deuda externa e interna. Para romper la espiral de la inflación hacen falta políticas referidas a las cantidades nominales, incluyendo políticas de rentas. Sin corregir las causas estructurales, las políticas de estabilización serán probablemente ineficaces; sin políticas heterodoxas, serán además ineficientes: recurrir exclusivamente a la reducción de la demanda para frenar la inflación genera unos costes sociales innecesariamente altos.

A fin de examinar el efecto que las reformas de mercado tienen sobre el crecimiento, hemos de distinguir tres preguntas: 1) ¿Por qué la estabilización y la liberalización (del comercio exterior y de la competencia interna) inducen recesiones? 2) ¿Por qué algunos programas de estabilización socavan el crecimiento futuro? 3) ¿Son suficientes la estabilidad y la eficiencia para reanudar el crecimiento?

Los programas de estabilización tienden a inducir recesiones profundas incluso cuando no van acompañados de liberalización. El motivo es por lo menos doble: 1) la estabilización suele lograrse mediante la reducción de la demanda y 2) los tipos de interés tienden a elevarse más allá del nivel establecido durante la estabilización. El mecanismo que conduce a unos tipos de interés excesivos depende del «ancla» que se utilice (Blanchard, Dornbusch, Krugman, Layard y Summers, 1991); sin embargo, un resultado común es que una estabilización que tenga éxito hace más atractivo disponer de dinero, pero satisfacer el aumento de la demanda de dinero mediante el aumento de la oferta monetaria reanima la inflación. A su vez, el recorte de los subsidios a los precios y a las industrias, la reducción de los aranceles y la adopción de medidas antimonopolistas rebajan las tasas de retorno y provocan desempleo de capital y de mano de obra

(Przeworski, 1991: cap. 4). Entre los casos de estabilización con éxito², el paro aumentó mucho en Bolivia a partir de 1985³; pasó del 9,7 por 100 en 1974 al 16,8 por 100 en 1976 en Chile; del 5,1 por 100 en 1984 al 7,1 por 100 en 1986 en Israel; y de cero en 1989 a más del 10 por 100 en 1991 en Polonia. En Corea del Sur, la tasa de utilización de la capacidad productiva bajó del 77,5 por 100 en 1980 al 69,4 por 100 en 1983.

Unos tipos altos de interés pueden ser transitorios, pero sus efectos duran más allá del período de estabilización. Como señaló Fischer (1991: 404 y 405): «la inversión no se reanuda hasta que los tipos de interés reales alcancen un nivel razonable, y unos períodos prolongados de altos tipos de interés reales crean crisis financieras y quiebras incluso de empresas que serían viables a niveles razonables de tipos de interés». O, como ha dicho Frenkel (1991: 403): «los esfuerzos de estabilización suelen ir unidos a tipos de interés sumamente altos, que detraen a la inversión y obstaculizan el crecimiento». De hecho, por volver a examinar los casos de estabilización con éxito, en Bolivia la inversión privada bajó de un nivel ya minúsculo del 3,8 por 100 del PIB en 1984 al 2,7 por 100 en 1985 y al 2,5 por 100 cuatro años después; en Chile se redujo del 8,7 por 100 del PIB en 1974 al 3,9 en 1975, y no superó el nivel previo a la estabilización hasta tres años después; en Israel la inversión bruta (privada y pública) disminuyó en un 10,6 por 100 en 1985, se recuperó un año después y empezó a bajar otra vez en 1988. México fue el único país en el cual la inversión privada siguió aumentando a un ritmo rápido a lo largo de todo el período de estabilización.

El segundo motivo por el que los programas de estabilización suelen socavar las bases del crecimiento futuro ha sido subrayado por Tanzi (1989): las reducciones de gastos inherentes a todo intento de afrontar la crisis fiscal tienden a no discriminar entre el consumo y la inversión públicas. De hecho, los proyectos de inversión suelen ser políticamente más fáciles de eliminar que los servicios o el empleo públicos. Si se recortan tanto la inversión en infraestructura pública como los estímulos a la inversión privada, se reduce la futura oferta. Los experimentos de estabilización con éxito ofrecen una información

² Salvo para los casos del Este de Europa y Corea del Sur, todos los datos citados aquí proceden de artículos en Bruno, Fischer, Helpman, Leviatan y Meridor, 1991. Respecto de Corea, véase Rhee, 1987. Respecto del Este de Europa, véase el capítulo de Przeworski *supra*.

³ Las cifras exactas son polémicas; véase Morales, 1991.

uniforme: en Bolivia la inversión pública bajó del 8,4 por 100 del PIB en 1984 a cerca del 3 por 100 a partir de 1985; en Chile, la inversión pública disminuyó del 12,5 por 100 del PIB en 1974 al 4,8 por 100 en 1983 y volvió a subir al 7,1 por 100 en 1985⁴; en México, la inversión pública se redujo en un 13,4 por 100 ya en 1987 y siguió cayendo después; en el Este de Europa, salvo en Hungría, la inversión pública simplemente se desmoronó.

Ni la observación de que la estabilización comporta una recesión ni siquiera que los programas de estabilización suelen socavar las condiciones del crecimiento futuro resultan ya polémicas; de hecho, las opiniones que hemos citado proceden del Banco Mundial y del FMI. En lo que nos apartamos del consenso neoliberal es en lo que respecta a la cuestión central que plantea Bresser Pereira: que no basta con las reformas de mercado para generar crecimiento.

Debemos reconocer que los datos empíricos no son concluyentes. En Bolivia el PIB disminuyó durante el año siguiente a la estabilización y después creció de forma anémica, mientras el PIB *per cápita* siguió cayendo hasta 1990. En Chile el PIB se redujo en un 12,9 por 100 en 1975; el crecimiento se reanudó hasta la gran crisis de 1982, cuando disminuyó en un 14,1 por 100, y volvió a emprenderse a partir de 1985. En Israel el PIB (tan sólo del sector empresarial) creció durante la estabilización, pero se estancó tres años después. En México la recuperación es evidente, pero el crecimiento *per cápita* sigue siendo muy bajo. En Corea del Sur el crecimiento se desaceleró, aunque siguió siendo alto en términos comparados. Y en todo el Este de Europa el PIB disminuyó con las reformas. Los estudios sistemáticos de estos datos han generado conclusiones poco claras. Williamson (1990: 406) ha mostrado que de los diez países latinoamericanos que habían llevado a cabo una reforma «completa o parcial», cuatro estaban creciendo en 1988-89 y seis estaban estancados o en declive; de once países que no la habían efectuado o lo habían hecho con retraso, uno estaba creciendo y diez estaban estancados o en declive: una correlación positiva, pero no abrumadora. Blanchard y otros (1991: 61) han señalado que «si se contempla los resultados posteriores de los países que han estabilizado sus economías se concluye que en casi todos los casos el crecimiento económico sólo se ha recuperado gradualmente y de forma poco impresionante». Diferentes datos

⁴ Obsérvese que Edwards y Edwards (1991: 215) atribuyen la reanudación del crecimiento en Chile a partir de 1985 a un aumento de la inversión pública.

relativos al consumo privado demuestran lo mismo. Como es natural, esas pautas se prestan a evaluaciones diferentes, en especial cuando se contraponen a la experiencia de países que siguen padeciendo una crisis fiscal y tasas altas de inflación. Pero la cuestión no es si los países que llevaron a cabo una estabilización tienen mejores o peores resultados que los países en que la estabilización fracasó. El problema radica en si una estabilización, combinada con reformas de mercado, es suficiente o no para generar crecimiento. Como los experimentos continúan, siempre cabe aducir que ese crecimiento llegará algún día.

Dada la escasez de datos, merece la pena revisar los argumentos teóricos. La suposición neoliberal en la que se basan las reformas de mercado es que una vez que se logre la estabilidad y la eficiencia de las economías vendrá después el crecimiento. Sin embargo, quizá de forma sorprendente, esa suposición liberal tiene unos cimientos frágiles, incluso en la teoría económica neoclásica.

Esta última no dice mucho acerca del crecimiento. Sus preocupaciones son fundamentalmente de carácter estático. Y cualquiera que haya leído a Schumpeter sabe que la eficiencia estática es un mal criterio de bienestar. De hecho, diversos estudios muestran que la economía soviética era en sentido estático más eficiente que la de los Estados Unidos. Era más eficiente precisamente porque generaba pocas innovaciones técnicas. Las economías dinámicas no son eficientes en el sentido estático. Utilizan una variedad de técnicas, con diferentes relaciones de costes-beneficios. A su vez, la cuestión de si un mercado competitivo genera o no eficiencia dinámica resulta ya más compleja. La teoría del crecimiento económico que surgió de la economía neoclásica, el modelo Solow-Swan de crecimiento exógeno, aducía que el equilibrio competitivo es eficiente pero conduce a un estancamiento de las rentas si no existe un crecimiento demográfico exógeno y un cambio técnico también exógeno. Modelos recientes aportan una explicación endógena del crecimiento económico, pero en esas teorías el equilibrio competitivo ya no es eficiente (Lucas, 1988; Barro, 1990; Becker, Murphy y Tamura, 1990; Romer, 1990)⁵.

⁵ El motor del crecimiento en esos modelos son los retornos no decrecientes de algún factor acumulable de producción (típicamente, el conocimiento) mas las externalidades. Si el mercado puede capturar los retornos de ese factor, existirá cierto poder monopolista, como sucede en el modelo de Romer (1990). Si no, el equilibrio competitivo será ineficiente, dado que el mercado ofrecerá en cantidad insuficiente los factores que generan las externalidades. Véase Ehrlich, 1990.

Alguna intervención estatal, incluyendo la inversión pública, resulta óptima para el crecimiento. Barro (1990) indica que la utilidad actual del consumo futuro o (de forma equivalente en una función de producción Cobb-Douglas) la tasa de crecimiento se maximiza cuando la proporción del sector público productivo en la producción es igual a la elasticidad marginal del capital público⁶. Findlay (1990) presenta un resultado parecido con respecto al empleo público⁷.

No necesitamos detenernos mucho en la economía neoclásica para llegar a la conclusión de que no permite pensar que la estabilidad y la competencia sean suficientes para generar crecimiento. Tanto si tomamos la teoría de los mercados incompletos, con sus asimetrías de información, como la teoría del crecimiento endógeno, con retornos constantes a un solo factor y externalidades dinámicas, como la teoría del comercio neowalrasiana, encontraremos argumentos (todavía neoclásicos) de que la intervención del Estado resulta necesaria para el crecimiento. Es cierto que esas teorías no justifican una defensa genérica de la intervención estatal: evalúan de forma medida la función idónea del Estado y realizan recomendaciones específicas (Grossman, 1990). Plantean además una cuestión fundamental: cómo organizar las instituciones estatales con objeto de que intervengan cuando proceda y no intervengan cuando no proceda. No obstante, todas esas teorías entienden que la función del Estado en la generación del crecimiento económico resulta esencial. La suposición neo-

⁶ Uno de los resultados más llamativos del modelo de Barro es que la inversión privada llega a su máximo a un nivel de gasto productivo público inferior al nivel que maximiza el crecimiento (y el valor actual de la utilidad de la futura corriente de consumo). De ahí que no se pueda interpretar sin ambigüedades que una relación negativa entre impuestos e inversión privada constituya una prueba de ineficiencia.

⁷ Los estudios estadísticos acerca del efecto del gasto público sobre el crecimiento ofrecen resultados dispares. Adolecen de problemas de definición, econométricos y de especificación. Los datos sobre los *stocks* de capital público son difíciles de construir, y atender a flujos (inversiones) obliga a basarse en análisis intersectoriales, un problema con el que se enfrentó Barro (1989). Weede (1983) halló que dicho gasto público tenía un impacto negativo sobre el crecimiento, considerando aquellos países en los cuales dichos gastos superaban el 20 por 100 del PIB; esto suponía un sesgo flagrante de truncación. En general, ningún estudio ha tratado de controlar el sesgo de selección. Por último, Barro (1990) proporciona el único estudio que somete a prueba un modelo explícito de crecimiento. Si el volumen del gasto productivo público óptimo para el crecimiento es superior a cero e inferior a uno y si todos los países se comportan de forma óptima, entonces las dos variables no deben guardar una relación estadística en un modelo lineal: eso es lo que descubrió Barro. Véase el análisis de algunas de esas cuestiones en Barro 1990.

liberal no se apoya en ninguna base teórica sólida: por citar a Stiglitz (1991: 12): «Es posible que la mano invisible de Adam Smith sea más bien como el traje nuevo del Emperador: invisible porque no existe.»

Por tanto, pese a la escasez de datos, consideramos que nuestro primer argumento está bien apoyado: la estabilidad y la eficiencia son necesarias pero no son suficientes para el crecimiento.

Por añadidura, aunque los programas de estabilización/liberalización estén diseñados para reanudar el crecimiento y aunque el Estado adopte una estrategia correcta de desarrollo, el período entre la estabilización y la reanudación del crecimiento es inevitablemente largo. Edwards y Edwards (1991: 219) han estimado entre ocho y diez años el plazo previsible. Entre tanto, el consumo *per cápita* se reducirá o se estancará y algunas rentas caerán por debajo del umbral de la pobreza. Por consiguiente, la cuestión adicional que se plantea es si esas reformas continuarán o no como veredicto del proceso democrático.

Nuestros datos son extremadamente limitados. Tenemos un caso, España, en el que los gastos sociales aumentaron considerablemente en paralelo a las reformas económicas; otro, Polonia, en el que tales gastos se redujeron drásticamente cuando el país emprendió de forma simultánea una estabilización y una liberalización; y otros intermedios, concretamente Bolivia, que llevó a cabo, con ayuda exterior, un programa de empleo para aquellos mineros que perdieron sus puestos de trabajo como resultado de la reconversión de la minería, y México, que puso en marcha un programa de subsidios de los gastos en alimentación de aquellos grupos más afectados por la estabilización. El rasgo distintivo del caso español fue la amplitud de las políticas sociales: abarcaron la sanidad, la educación y el mantenimiento de las rentas. Estas políticas experimentaron también cambios en su sistema de gestión, que se descentralizó y se hizo más participativo. Las políticas sociales fueron asimismo acompañadas por políticas activas en el mercado de trabajo. Polonia aporta el contraste más claro. El sistema preexistente de servicios sociales se desintegró; los gastos sociales se redujeron drásticamente; la atención a la necesidad se dejó en manos de la caridad; la política de mano de obra se limitó a pagar indemnizaciones. Los efectos políticos fueron que en España el Partido Socialista, que protagonizó el proceso de reformas, pudo ganar cuatro elecciones consecutivas a pesar de un desempleo extenso; que en Bolivia los partidos que apoyaron las reformas obtuvieron la mayoría de los votos en las elecciones presidenciales de 1989; que en

Polonia, por el contrario, los partidos que encabezaron esas reformas obtuvieron aproximadamente el 20 por 100 de los votos en las elecciones parlamentarias de octubre de 1991. Ahora bien, las condiciones iniciales y los problemas con que se enfrentaban esos tres países eran muy diferentes: por ello resulta difícil considerar que estos tres casos proporcionen comparaciones adecuadas.

La política social española fue lo bastante amplia como para que pudiera ser presentada y entendida como un avance hacia la «ciudadanía social»: es decir, como la garantía de un bienestar razonablemente suficiente y equitativo para todos los miembros de la comunidad política. Esa política se financió mediante un aumento considerable de los ingresos fiscales, basados en unos impuestos de carácter progresivo. La gestión de tal política tuvo lugar a través de un sistema político y administrativamente descentralizado en las comunidades autónomas. Como demuestra Maravall, esa experiencia de una creciente ciudadanía social estaba vinculada a la consolidación de la democracia política: pese al gran número de parados, la sociedad entendió que la democracia política aportaba derechos sociales. Como resultado, un aspecto llamativo de la opinión pública española es la disociación gradual entre las evaluaciones de la situación económica y las de las instituciones políticas.

Una política social concebida en términos universales difícilmente resulta viable en países con una aguda crisis financiera. Pese a que los servicios de bienestar en esos países disten mucho de ser suficientes, quizá hayan de reducirse selectivamente. Pero desde un punto de vista puramente económico, esas reducciones volverán a socavar las bases del crecimiento. Una enseñanza central de las teorías del crecimiento endógeno (y una de las escasas conclusiones estadísticas acerca de los determinantes del crecimiento) radica en la importancia de la educación, tanto si se mide en términos de tasas de escolarización como en índices de stocks tales como la tasa de alfabetización (Meyer, Hannan, Rubinson y Thomas, 1979; Marsh, 1988; Barro, 1989; Levine y Renelt, 1991; Persson y Tabellini, 1991). La escolarización de las mujeres en la enseñanza primaria tiene retornos especialmente altos en términos de crecimiento *per cápita* (Banco Mundial, 1991). Aunque no se disponga de estudios estadísticos análogos por lo que respecta a los gastos en sanidad, el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991* (*ibíd.*, páginas 53 a 55) proporciona considerable evidencia acerca de los efectos de los programas de sanidad en el incremento de la productividad. De ahí que las esta-

bilizaciones basadas en recortes de los gastos en enseñanza y sanidad tiendan a ser contraproducentes desde el punto de vista del crecimiento⁸.

Existen tres formas de asegurar unos ingresos básicos. Una es manteniendo el pleno empleo; otra es asegurando a todos un ingreso mínimo; la última es asegurando contra el paro. Las economías comunistas se basaban en el primer método; las economías de mercado en varias combinaciones de los tres, a menudo con una cobertura incompleta. En las economías de mercado menos desarrolladas, la red de servicios sociales siempre ha sido rudimentaria y fragmentaria; en las economías comunistas tal red se desintegró totalmente, junto con la planificación central.

Las reformas económicas causan paro: un fenómeno nuevo para aquellos países que habían tenido economías estatalizadas y mucho más generalizado en aquellos en cuyas economías los mercados asignan los puestos de trabajo. Cuando aumenta el paro, la protección de unos ingresos básicos se convierte en la máxima preocupación de sectores de la población mucho más amplios que el segmento de los que efectivamente están parados en un momento determinado. En consecuencia, las políticas activas de empleo y de protección de unos ingresos mínimos son imprescindibles: sin una red de protección social y económica, la pérdida del empleo significa la pérdida de cualquier medio de ganarse la vida. Se trata de un coste que nadie puede tolerar, ni siquiera a corto plazo.

Ante el aumento del paro, una política activa en materia de empleo es esencial para reducir el coste tanto económico como social de las reformas. La fórmula neoliberal se basa en la hipótesis de que una vez que la economía se desregule, se privatice y en consecuencia se constituyan las condiciones para la competencia, surgirán los mercados: su funcionamiento hará que los recursos se reasignen entre sectores y actividades. Pero, en primer lugar, los mercados no «surgen» gracias a la competencia: deben ser creados mediante políticas. Aunque el paro sea sólo friccional o estructural, orientar a los parados hacia nuevas oportunidades requiere un sistema complicado y costoso

⁸ En términos más generales, y para sorpresa general, los datos estadísticos recientes demuestran que el crecimiento es más rápido en los países que gozan de una distribución más igualitaria de los ingresos. El *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, 1991 (Banco Mundial, 1991: 137) expone datos llamativos en este sentido, mientras Persson y Tabellini (1991) aportan análisis de regresión respecto de dos períodos distintos.

de instituciones⁹. Sin un mercado de trabajo que funcione bien, los recursos no se reasignarán entre sectores. En segundo lugar, incluso cuando existen los mercados básicos, la reasignación de recursos necesaria para que la economía sea eficiente puede resultar tan masiva que una intervención amplia del Estado sea imprescindible. Por tomar un solo caso, aunque sea extremo, para que la agricultura polaca sea tan eficiente como la de Europa occidental la población dependiente de la agricultura deberá reducirse en por lo menos siete millones de personas (aproximadamente el 20 por 100 de la población total). Una transformación de esta magnitud no puede realizarse de un día para el otro; todos los países de la OCDE apoyan fuertemente sus agriculturas a fin de evitar los efectos sociales y políticos de exponer este sector a una competencia sin límites.

En la medida en que un alto porcentaje de paro persista durante un largo período, algunas personas se encontrarán sin medios de ganarse la vida y muchas otras vivirán sumidas en un temor constante¹⁰. Y las que estén, o se sientan, amenazadas por el paro serán las que con más probabilidad se opongan a las reformas. Si no se protegen sus medios de vida, al menos mediante unas políticas de garantía de ingresos muy focalizadas a colectivos necesitados, su resistencia puede adoptar formas explosivas.

Hemos de reconocer una vez más que la tesis acerca de que la inexistencia de una protección social, de carácter universal o focalizado, genera una oposición política frente a las reformas se basa en escasos datos. Éstos incluyen la yuxtaposición de España y Polonia¹¹.

⁹ Edwards (1990) parece ser el único autor que hace hincapié en la importancia de una política activa de empleo como elemento intrínseco de un programa de reformas, señalando que deben crearse instituciones laborales antes de la estabilización y la liberalización.

¹⁰ Merece la pena señalar que los aumentos del paro que acompañan invariablemente a las reformas de mercado no van forzosamente acompañados de una disminución de los salarios reales de quienes siguen empleados. Los salarios del sector privado aumentaron tras la estabilización en Gran Bretaña bajo Thatcher, en España y en Bolivia a partir de 1985 y en Chile a partir de 1975, mientras que en todos esos países la tasa de paro se situaba en cifras de dos dígitos. Sólo en el Este de Europa los salarios bajaron mucho al estabilizarse las economías. Se trata de un fenómeno enigmático; véanse los comentarios sobre Bolivia en Bruno y otros, 1991. Una explicación es que la estabilización vino después de una reducción drástica de los salarios; otra es que el tipo de cambio era demasiado alto; una tercera es que el paro tenía en buena medida carácter estructural.

¹¹ En un interesante estudio de dieciocho democracias nuevas Grassi (1991) concluyó que la militancia salarial guardaba una relación negativa con el gasto público y ninguna relación con el paro ni con la inversión. En consecuencia, parece que los trabajadores pueden estar dispuestos a cambiar gasto social por salarios privados.

Pero el caso polaco —el único país en que hemos estudiado la dinámica política a nivel micro— parece muy sugerente. En Polonia el paro hizo que la sociedad se volviera en contra de las reformas y neutralizó todos los efectos beneficiosos que esa misma sociedad esperaba de las reformas¹². Si las reformas de mercado fracasaran en Polonia por motivos políticos sería porque el paro se extendió sin una red de protección social. Pero sabemos que la cadena causal que lleva del descontento individual a la reacción organizada y de la reacción organizada al abandono de las reformas es contingente y compleja. Las reformas pueden continuar frente a la resistencia popular, incluso bajo instituciones democráticas.

Ello nos conduce a nuestra tercera y última hipótesis: que un estilo tecnocrático de política debilita a las instituciones democráticas nacentes.

Las reformas (de hecho, la política en general) pueden diseñarse y llevarse a cabo de cuatro formas diferentes.

1. El poder ejecutivo, convencido de que hace falta una reforma inmediata, persuadido de la corrección técnica del plan económico y dotado de facultades para gobernar por decreto, puede imponer a la sociedad las medidas de reforma. El llamado *decretismo* está tan generalizado que casi parece inherente en el enfoque neoliberal. Una proporción abrumadora de actos jurídicos relativos a la economía de Argentina, Brasil y Perú consiste en decretos presidenciales. Los decretos no necesitan corresponderse, y a menudo no se corresponden, con los programas electorales: desde Paz Estenssoro en Bolivia hasta Fujimori en Perú, en los últimos años se han producido diversos casos en los cuales los candidatos victoriosos adoptaron el contenido y el estilo de reformas a las que se habían opuesto vigorosamente durante las campañas electorales.

¹² Según Morales (1991: 29), el paro fue también el motivo central de preocupación de los votantes en la campaña electoral boliviana de 1989. Obsérvese que no aducimos que la mera existencia de paro lleve a la gente a volverse en contra de las reformas y de los gobiernos que las aplican, sino únicamente que así ocurrirá si los parados tienen escasas perspectivas de encontrar otro empleo y no gozan de la seguridad de percibir unos ingresos mínimos. En España, por ejemplo, el 58 por 100 de los trabajadores empleados votaron por el PSOE en las elecciones de 1986, y lo mismo hizo el 57 por 100 de los parados.

2. Cuando el poder ejecutivo no tiene facultades para gobernar por decreto, pero goza de una mayoría en la asamblea legislativa, ese mismo estilo tecnocrático se manifiesta en forma de *mandatismo*. Como solía observar Margaret Thatcher, ella le decía a la gente lo que haría en caso de resultar elegida, la gente la votaba y ella tenía un mandato para llevar a cabo sus políticas. La sociedad tendría la posibilidad en las elecciones siguientes de decidir si eso era o no lo que quería. Ese estilo sigue siendo tecnocrático, dado que después de la campaña electoral no implica consulta alguna con fuerzas políticas en el Parlamento ni concertación alguna con organizaciones sociales fuera de él, ya sea en la fase del diseño o en la de la ejecución de las políticas.
3. El *parlamentarismo* es el estilo de política que resulta bien de una decisión deliberada de la mayoría de consultar y negociar con las fuerzas políticas en la asamblea legislativa, bien del hecho de que los sistemas de representación proporcional no generan mayorías absolutas, lo cual hace inevitables las coaliciones y las transacciones. Si bien el Gobierno goza de cierta autonomía, consulta y negocia en diversos momentos del recorrido de las políticas, y se hacen públicas las alternativas existentes. Así, el apoyo político se va organizando a medida que las políticas se formulan y se ejecutan. Y cuando ningún partido tiene una mayoría, no se pueden llevar a cabo las políticas más que si se cuenta con el apoyo de alguna coalición.
4. Por último, el *corporativismo* (o quizá sea mejor decir la *concertación*) es un estilo de política que amplía las consultas y las negociaciones más allá de los actores parlamentarios a los sindicatos, las asociaciones de empresarios u otros grupos de intereses.

Nuestra hipótesis es que los estilos de política tienen importancia. Esta hipótesis se basa en las tres razones siguientes.

En primer lugar, las consultas y la concertación pueden servir para mejorar la calidad técnica de los programas de reforma. Sin duda ésta es una afirmación heterodoxa: el argumento habitual es que negociar un programa económico socava la coherencia lógica de éste. Pero ese argumento presupone que todo programa es coherente y carece de errores: esta presuposición, como ya hemos visto, es discutible. Ni la

consistencia lógica de una estrategia de reformas, ni el diseño de medidas específicas resultan evidentes, ni siquiera para los economistas profesionales; de hecho, cuando las decisiones se toman de forma oculta, la arbitrariedad no es infrecuente¹³. Además, los partidos de la oposición y los sindicatos cuentan con el asesoramiento de economistas profesionales; las opiniones de éstos pueden servir para advertir de posibles errores. La estrategia húngara de reformas se caracterizó por haber preparado a la sociedad respecto de los costes sociales antes de tener que sufrirlos, y por haber sido acompañada de un considerable debate (muy superior al que existió en Polonia) acerca de la secuencia y del ritmo de las reformas, tanto en el seno del Gobierno como fuera de él.

En segundo lugar, los debates y las negociaciones pueden servir para sentar las bases políticas de apoyo a la estrategia de reformas. Si el programa se forja en negociaciones con fuerzas políticas diversas, a esas fuerzas les resultará más fácil apoyarlas. Es cierto que ese programa puede tal vez retrasar el ritmo de las reformas y eliminar el elemento de sorpresa necesario para algunas medidas de estabilización, como las congelaciones de precios y salarios, las desregulaciones de precios o los gravámenes sobre el capital. Pero, en contra de una opinión extendida, un programa de este tipo puede resultar más creíble, y no menos, porque crea las condiciones políticas para la continuación de las reformas. Pese a las frecuentes advertencias tecnocráticas de que las presiones no alterarán el curso de las políticas, el «decretismo» a menudo resulta ineficaz precisamente porque los agentes económicos sospechan que las medidas son políticamente insostenibles.

Por último, debido a la propia democracia, el criterio político tiene un valor autónomo. ¿A qué se debe que el estilo de la política tenga especial importancia para las democracias nuevas?¹⁴ Con independencia de su antigüedad, las democracias persisten siempre que todas las fuerzas políticas relevantes entiendan que pueden mejorar su situación si canalizan sus reivindicaciones y sus conflictos por la vía de las instituciones democráticas. Si las nuevas democracias son más vulnerables es porque a menudo las cuestiones institucionales

¹³ Zélia Cardoso, ex ministra de Hacienda del Brasil, recuerda que para decidir el volumen de fondos que estarían sometidos a un gravamen sobre el capital escribió tres números redondos y los sacó de un sombrero en una reunión social (Sabini, 1991).

¹⁴ Ellen Comisso nos ha obligado a explicitar este aspecto.

quedan sin resolver durante un largo período (Przeworski, 1991: cap. 2). Como la elección de instituciones suele ser problemática y conflictiva tras la caída de una dictadura, el conflicto acerca del marco institucional suele prolongarse (el caso de Polonia) o algunas instituciones se adoptan sólo como solución provisional. A veces se vuelve a proclamar una Constitución democrática anterior, aunque no funcionara en el pasado (el caso de Argentina), se copia una Constitución extranjera o se elabora una Constitución cuyo incumplimiento se prevé de antemano (el caso de Brasil). Esos marcos institucionales son con frecuencia inadecuados para las circunstancias políticas y económicas del país. Como ha aducido Hardin (1987), el hábito desempeña un papel importante en cuanto a inducir a los actores políticos a mantenerse en el marco institucional existente. A menudo las Constituciones son «contratos por convención».

Los estilos de política resultan importantes porque tienen el efecto de canalizar los conflictos políticos y de enseñar a los actores políticos dónde se halla el centro real del poder. La experiencia polaca es elocuente. Casi todas las decisiones se adoptaron fuera del marco de las instituciones representativas y la sociedad lo advirtió rápidamente. Como consecuencia, varias encuestas demostraron que la gente no creía que el centro del poder estuviera en tales instituciones. Las consultas y las negociaciones entre organizaciones representativas en el marco de dichas instituciones son necesarias para canalizar los conflictos políticos. Si las decisiones se adoptan en otra parte, las instituciones representativas se marchitan. No se derrumban forzosamente; la experiencia demuestra que pueden celebrarse elecciones periódicas y respetarse los derechos civiles incluso en sistemas en los que el poder ejecutivo, suspendido por encima de las organizaciones representativas y con escasos controles por parte de otros poderes democráticos, recurre reiteradamente al «decretismo». Pero desde el punto de vista de la calidad de la democracia un sistema político con esas características está muy empobrecido. Y, además, el experimento todavía no ha terminado; persiste la cuestión de saber si las instituciones democráticas pueden sobrevivir o no cuando los decretos anuncian milagros que no se producen y se ven seguidos por exigencias de nuevos sacrificios.

En consecuencia, consideramos que someter la estrategia de reformas a la relación competitiva de las fuerzas políticas es preferible por tres motivos esenciales: puede mejorar el contenido de las políticas; fomenta el apoyo a las reformas; ayuda a consolidar las institu-

ciones democráticas. No creemos que exista un *trade-off* inevitable entre el debate público y la idoneidad de los planes económicos. Pero nuestra defensa de este estilo de política debe atemperarse en varios sentidos.

En primer lugar, aunque un Gobierno desee consultar y negociar, no es en absoluto seguro que encuentre interlocutores dispuestos. La estrategia dominante de la oposición puede consistir en dejar que el Gobierno cometa errores con objeto de que pierda la popularidad y las elecciones. Compartir la responsabilidad de un programa que genera importantes costes sociales como socio minoritario puede resultar muy caro políticamente. Los socialdemócratas portugueses estuvieron dispuestos a adoptar esa estrategia y como resultado lograron un éxito electoral espectacular. El Partido Peronista y los sindicatos argentinos, por el contrario, rechazaron reiteradamente los ofrecimientos del Gobierno radical. Es cierto, además, que un consenso excesivo también constituye un peligro para la democracia. Algunas fuerzas políticas deben supervisar la acción del Gobierno desde el punto de vista de la oposición; es indispensable que algunos partidos políticos, motivados por el deseo de ganar elecciones, vigilen la actuación gubernamental.

En segundo lugar, la combinación de gobiernos socialdemócratas y concertación institucionalizada con los sindicatos y las asociaciones patronales ha generado durante muchos años unos buenos resultados económicos en los países de la OCDE. Cabe entonces plantearse si ese estilo de política no tendría también éxito en el caso de las nuevas democracias. Pero la cuestión carece en gran medida de pertinencia: las condiciones previas de organización que ese estilo de política requiere no existen en los países que hemos venido estudiando. Así, tras examinar la afiliación sindical en 18 países con regímenes democráticos nuevos, Grassi (1991) halló que el mayor grado de afiliación sindical era de aproximadamente el 35 por 100 de la población activa, y que la densidad de dicha afiliación guardaba una relación positiva con la conflictividad salarial. Lechner (1985) y Przeworski (1991) han analizado otros motivos por los cuales la concertación con actores extraparlamentarios no es una opción viable en los países menos adelantados. En muchas de las nuevas democracias, debido a la desproporcionada influencia de las asociaciones patronales a través de conductos no oficiales, y a su vigorosa oposición a reformas tales como la liberalización del comercio y las subidas de impuestos, la concertación puede acabar por socavar las reformas.

Los estilos políticos se relacionan también con la cuestión de si un gobierno «fuerte» o un gobierno «débil» tiene más probabilidades de éxito en llevar a cabo las reformas. Sin embargo, la fortaleza o la debilidad son términos ambiguos. Algunos gobiernos que parecen fuertes porque promulgan decretos sin crear previamente bases de apoyo político acaban siendo simplemente ineficaces; el mejor ejemplo es la experiencia de Collor de Melo en Brasil. En cambio, hay gobiernos minoritarios, obligados a crear coaliciones antes de poder iniciar programas de reforma, que acaban teniendo éxito; un ejemplo es el Gobierno socialdemócrata de Portugal. Para precisar más, debemos distinguir entre aquellos casos en que limitaciones constitucionales constriñen a los gobiernos y aquellos en que los resultados electorales determinan la condición mayoritaria o minoritaria de quienes ocupan el poder. En el primer caso, un Gobierno puede ser débil en el sentido de no estar facultado constitucionalmente para adoptar algunas decisiones (porque debe pasar por el proceso legislativo, porque la legislación está sometida a revisión judicial o porque algunas decisiones se reservan a instituciones autónomas, como el Banco Central). En el segundo caso, un Gobierno puede ser débil desde el punto de vista político, incapaz de legislar sin primero persuadir a su propio partido o sin crear una coalición de varios partidos.

Hemos argumentado a favor de unas estructuras institucionales que obliguen a los gobiernos a debatir y negociar al formular y llevar a cabo sus políticas. Entendemos que el poder por decreto es ineficaz económicamente y peligroso políticamente, y que las limitaciones tanto políticas como institucionales moderan las proclividades tecnocráticas. Sin embargo, como demuestra Maravall, los estilos políticos no están determinados exclusivamente por la fuerza del Gobierno y, dada una vez más la escasez de casos, los datos empíricos no son concluyentes. Además, los gobiernos no pueden pasarse el tiempo en consultas y negociaciones; tienen que estar facultados para gobernar¹⁵. Por añadidura, una oposición sectaria o corporativista puede

¹⁵ Además, las limitaciones institucionales sólo funcionan con eficacia si están respaldadas por condiciones políticas; las instituciones no funcionan en el vacío. Algunos economistas neoliberales, influidos por la cultura política de los Estados Unidos, defienden la moderación constitucional como solución de la cuestión de la credibilidad. Bernholz (1991: 50), por ejemplo, aduce que en lugar de establecer «prematuramente» un Estado de bienestar, Bolivia debería limitar constitucionalmente las facultades del Gobierno. A su entender, «las facultades discrecionales de la Administración y del Parlamento tienen que estar limitadas... Un Banco Central independiente que pueda

hacer peligrar una política de reformas. Varios sectores de la sociedad pueden resultar perjudicados en sus intereses por las reformas: empresas que gozan de rentas oligopólicas, burguesías opuestas a la presión fiscal, empleados del sector público, obreros poco cualificados del sector privado, diversos grupos que tradicionalmente han disfrutado de privilegios arraigados y, en Europa oriental, los campesinos. La resistencia de estos colectivos puede tener lugar por separado o en alianzas (a menudo extrañas). Una estrategia ampliamente extendida se basa en la idea de que se puede derrotar esa resistencia realizando las reformas con tanta rapidez que esos grupos no dispongan de tiempo para organizarse y concluyendo el programa antes de que se asiente la «fatiga política»: esta estrategia o actitud tecnocrática puede sin embargo ser inviable, contraproducente para la continuidad de las reformas, y peligrosa para la democracia.

De hecho, un motivo central por el que la oposición a las reformas suele consistir en una defensa de intereses particulares a corto plazo es que esas reformas no nacen de una relación política entre organizaciones democráticas en el marco de las instituciones representativas. Los partidarios de las reformas no deben temer a las instituciones democráticas. Ese temor tiene poco fundamento: sabemos todavía poco de los microfundamentos de las actitudes individuales acerca de los programas de reformas, pero existen pruebas abrumadoras de que esos programas gozan de apoyo generalizado cuando se inician, aunque se sepa que van a producir dificultades. El Plan Balcerowicz en Polonia, el Plan Collor I en Brasil, el Plan Cavallo en Argentina, e incluso el programa Fujimori en Perú, gozaron de un apoyo abrumador en las encuestas de opinión pública. Si el sistema representativo procesase los conflictos acerca de las reformas, es muy probable que sólo surgieran diferencias razonables de opinión y conflictos responsables de intereses: más que amenazas a la idea de la reforma como tal, oposición a medidas concretas. Al sofocar el debate público, el

negarse a conceder créditos al Gobierno, límites constitucionales a los déficit presupuestarios y a los tipos fiscales marginales máximos, disposiciones en contra de la expropiación excesiva u oculta sin una compensación suficiente y un poder judicial independiente constituyen algunos de los requisitos constitucionales necesarios. Toda violación de esa norma debe llevarse a los tribunales, y los cambios de las normas constitucionales correspondientes deben necesitar, por ejemplo, una mayoría de dos tercios en el Parlamento». Este tipo de programa parece estar motivado por la idea de que lo que no se pueda conseguir en los Estados Unidos se puede, por lo menos, introducir en Bolivia. Pero tal programa no puede funcionar en ninguno de los dos países.

fantasma de la reacción populista sirve sobre todo para defender a grupos concretos de tecnócratas frente a planteamientos divergentes y frente a equipos que compiten con ellos.

Con toda la cautela que supone la escasez de datos, podemos resumir nuestro análisis de forma más prescriptiva. Las reformas encaminadas a la estabilización, sobre todo la reducción de la crisis fiscal, son inevitables una vez que una economía entra en una espiral inflacionaria. Las reformas que refuerzan el papel de los mercados, nacionales e internacionales, en la asignación de los recursos, son necesarias para aumentar la eficiencia de economías dominadas por monopolios, sobrerreguladas y excesivamente protegidas¹⁶. Esas reformas no se pueden aplicar sin una disminución temporal del consumo, un aumento del paro y otros costes sociales. No obstante, las recetas neoliberales habituales nos parecen erróneas en tres sentidos fundamentales. Inducen al estancamiento económico, generan unos costes sociales innecesariamente elevados y debilitan las instituciones democráticas nacientes. Por eso defendemos un enfoque distinto, de orientación socialdemócrata, de las reformas de mercado.

Ese enfoque consiste en tres recomendaciones. En primer lugar, debe existir una política social cuando se inicia una estabilización o una liberalización. En segundo lugar, todo el bloque de reformas debe ser eficiente en el sentido de atenuar los costes sociales, y debe estar diseñado con el objetivo de reanudar el crecimiento. Por último, los programas de reforma deben resultar de la relación política de organizaciones representativas, en el marco de las instituciones democráticas.

Una política social ideada para proteger a todos frente a situaciones de necesidad debe formar parte intrínseca de toda estrategia de reforma que pretenda mantener sus apoyos políticos en condiciones democráticas. España pasó a lo largo de un decenio por un paro elevado, que se situó en torno a un 22 por 100 en 1985: los efectos políticos fueron escasos y el Gobierno pudo continuar ganando elecciones durante un largo período no sólo debido a la inexistencia de otras opciones políticas creíbles, sino a la considerable expansión de

¹⁶ En ninguna parte de este libro hemos dicho mucho acerca de la privatización, pues creemos que en gran medida responde a la necesidad de mejorar la posición financiera del Estado a corto plazo, más que a consideraciones de eficiencia a largo plazo.

