

Los problemas de las transiciones simultáneas

LESLIE ELLIOTT ARMIJO, THOMAS J. BIERSTEKER Y ABRAHAM F. LOWENTHAL

En casi todas partes las economías de mando y la política abiertamente autoritaria están pasando a la historia. La democracia constitucional y el capitalismo de mercado están adquiriendo preponderancia, cuando menos como ideales, incluso en aquellos lugares donde, hasta hace menos de una década, estos conceptos eran una anatema. Esto es tan cierto para Europa Central y del Este como para América Latina, África Subsahariana y gran parte del oriente asiático. Aunque el proceso de reforma ha seguido caminos diferentes en los diversos países —algunos pusieron en marcha la reforma económica antes que la democratización, mientras otros empezaron con una reforma política—un número cada vez mayor de ellos ha iniciado y actualmente lleva a la práctica tanto la democratización como una reforma económica orientada al mercado.

Los políticos de Washington y de otras capitales del mundo dan por hecho que estas tendencias paralelas no sólo son positivas, sino que están vinculadas entre sí. En realidad, el debate principal entre los gobiernos y un gran número de organismos internacionales no gira en torno ni a si la democratización y las reformas orientadas al mercado son deseables, ni a si se apoyan mutuamente, sino más bien a cómo pueden los actores externos contribuir a su sostenimiento, y cómo asegurar y programar mejor los recursos necesarios.

Aunque ciertos estudiosos —aquellos a favor del libre mercado y los teóricos de la modernización— han argumentado además que la democratización y la liberalización económica son complementarios, la mayoría de los analistas académicos se han inclinado a pensar lo contrario, sosteniendo que son incompatibles, cuando menos bajo las condiciones que actualmente enfrentan las naciones en desarrollo. Aun aquellos estudiosos que piensan que los dos procesos son, a fin de cuentas, compatibles, tienden a dudar que puedan ponerse en práctica de manera simultánea. Existen dos versiones de esta tesis sobre la "incompatibilidad de la transición"; una de ellas se centra en el potencial que tiene la democratización para debilitar la reforma económica, y la otra argumenta que el alto costo de la reforma económica puede volver a los actores sociales cruciales en contra de la democratización.

Incompatibilidad de la transición

La democratización significa otorgar voz política a aquellos grupos e individuos que anteriormente no habían tenido oportunidad de hacer oír sus demandas. Algunas de esas demandas, ya sea simbólicas (e.g. un trato digno o la participación popular en la definición de la forma de gobierno) o económicas (e.g. protección jurídica de cierto grupo étnico contra la discriminación), no requieren gastos adicionales por parte del Estado. La mayoría de las demandas que plantean los nuevos actores, y que son relevantes para la política pública, sin embargo, demandan un gasto extraordinario, como en el caso de la extensión de cualquier prestación o servicio gubernamental (desde escuelas públicas hasta sistemas de drenaje) a otros individuos o comunidades. Frente a tales demandas, el gobierno en

cuestión (que puede ser un régimen democrático nuevo o uno autoritario reformado) tendrá tres opciones: aumentar el gasto global; reasignar el gasto actual para hacer frente a las nuevas demandas democráticas, o pasar por alto aquellas necesidades que exigen un gasto extraordinario.

La primera opción es generalmente la más atractiva para los dirigentes políticos involucrados, ya que no implica suspensión alguna de prestaciones. El elegirla segunda opción podría resultar molesto para los grupos previamente privilegiados (y económicamente favorecidos), mientras que la tercera pondría a prueba la lealtad de los recién incluidos. De esta manera, los sistemas que recién se han vuelto políticamente más inclusivos, entre ellos los nuevos gobiernos democráticos, con frecuencia se convierten al populismo económico —es decir que adoptan políticas con motivaciones económicas que incrementan el gasto gubernamental total para el consumo y la inversión.

Si tales gobiernos experimentan simultáneamente un aumento en los recursos de que disponen (e.g. inversión extranjera), la estrategia de referencia no resulta necesariamente problemática. La mayoría de las democracias nuevas que se establecieron en los años ochenta y noventa, sin embargo, se han enfrentado a un ambiente económico internacional menos amable que el que prevalecía en los años setenta, y que deja fuera la posibilidad de recibir nuevos insumos de capital. Asimismo, las nuevas democracias resultan en extremo vulnerables a las fugas de capital, en especial si los inversionistas temen que la liberalización política pueda conducir a la inestabilidad política.

Las democracias nuevas (y las protodemocracias) que llevan a efecto reformas económicas se enfrentan a otras limitaciones de recursos que se derivan del proceso regulatorio de cambio. En casi todos los casos la reforma orientada al mercado genera un desplome, a corto o mediano plazo, del ingreso nacional global. El "ajuste estructural" ante un déficit comercial persistente, por ejemplo, implica cambiar de una absorción interna de recursos externos a una utilización neta de recursos significativamente menores que los que se generan a nivel local. A su vez, la menor disponibilidad de recursos para el consumo y la inversión implican una reducción del ingreso. Las reformas económicas tienen el propósito de frenar la inflación reduciendo los precios locales de todos los bienes y servicios comercializables. Sin embargo, un gran número de empresas locales fracasan y otros tantos empleados pierden sus trabajos durante el proceso. La reforma acarrea reducciones temporales del ingreso para la sociedad en general y pérdidas aún más graves para aquellos grupos ocupados en formas de producción que dejan de ser rentables después de la reforma. En resumen, la reestructuración económica resulta inevitablemente traumática.

Al político democratizador puede parecerle que las implicaciones de la liberalización económica son particularmente graves debido a tres características estructurales de las reformas. En primer término, aunque los costos del ajuste se dejan sentir de inmediato, los beneficios se hacen esperar. Los individuos desestiman las ventajas futuras en comparación con las actuales; la única incógnita empírica es en qué medida cierta persona o grupo podrán desestimar el futuro. Para aquellos grupos donde esta "tasa de desestimación" es elevada —debido a necesidades actuales de consumo apremiantes o a un mero escepticismo en torno a si en realidad se presentarán ventajas futuras— la reducción actual del salario que propone la reforma a cambio de mayores ingresos futuros obviamente

resulta poco atractiva. Si los grupos de que se trata gozan de derechos políticos pueden expresar este punto de vista en las urnas.

En segundo lugar, la distribución de los costos del ajuste tiende a ser desigual. Las pérdidas en el ingreso que sufren los grupos involucrados en modos de producción que la reforma hace poco rentables serán severas a menos que la sociedad ofrezca cierta forma de compensación. En la mayoría de los países, la distorsión del régimen regulatorio previo ha creado numerosos enclaves de privilegio económico cuyos ocupantes podrían oponerse a la reforma sin tomar en cuenta los beneficios que ésta pudiera representar para la sociedad en su conjunto.

Tercero, es poco probable que incluso aquellos que son beneficiarios potenciales de la reforma se den cuenta de ello. Un comercio más libre, por ejemplo, típicamente tiene como resultado menor rendimiento para un factor de producción nacionalmente escaso, que posteriormente se volverá relativamente más abundante, y mayores rendimientos para el factor nacionalmente abundante, que puede ser relativamente menor en los mercados internacionales. El factor más abundante de los países en desarrollo es la mano de obra, en especial la rural —típicamente el grupo social menos informado y poderoso.

Este tercer problema cuando menos plantea cierta esperanza: si se informa a los beneficiarios probables sobre las ventajas que pueden esperar de la reforma será posible movilizarlos en su apoyo.

A pesar de los problemas anteriores, algunos dirigentes democráticos muerden la bala y persisten en sus reformas económicas traumáticas, ya sea por convicción ideológica y por la creencia de que la historia los reivindicará, o debido a las presiones externas que ejercen los donadores, los inversionistas y los prestamistas extranjeros. Frente a una "voluntad política" tan abundante, lo más probable es que las presiones de las transiciones simultáneas se desplacen nuevamente del proceso de liberalización económica al de democratización.

De la misma manera que la democratización puede debilitar la reforma económica, el proceso de reforma económica puede volver a los actores sociales cruciales en contra de la democratización: los costos inevitables de esta reforma probablemente conduzcan a una mayor oposición política de quienes más los resienten. La clase alta o capitalista (incluyendo a los capitalistas agrarios), la clase media o asalariada, y la clase baja o trabajadora resultarán cada cual afectada de manera diferente por el proceso de ajuste. La clase alta puede protegerse mejor de las pérdidas, dado que posee más recursos económicos y de información, así como mayor poder político (aunque la democratización diluye su influencia en cierta medida). En contraste, las clases bajas—en particular la clase trabajadora urbana— son las primeras en resentir el costo económico del ajuste estructural y de otras reformas, principalmente a través de un aumento del desempleo (al reducirse los sectores no competitivos) y de un incremento en los precios de los artículos de primera necesidad (conforme disminuyen los subsidios a los alimentos y los combustibles).

Si a pesar de las consecuencias traumáticas el gobierno se apeg a su programa, el aumento de la frustración popular puede hacer que descarrile el proceso de democratización en

cuando menos tres maneras diferentes. Primero, el gran público podría desilusionarse seriamente de la democracia, volviéndose presa fácil de los movimientos de izquierda o de derecha que se oponen al sistema. De manera alternativa, quienes poseen propiedades o los grupos de ingresos medios podrían asustarse a tal grado por las protestas de las clases bajas, que usarían su influencia ya sea para aumentar la represión del Estado o para cambiar las reglas del juego político de manera que se vuelvan menos democráticas. Dietrich Rueschemeyer, EvelyneHuber Stephens y John D. Stephens han afirmado que la democracia estable sólo puede establecerse donde los factores socioeconómicos (e.g. el tamaño y la cohesión de la clase trabajadora) y las instituciones políticas (en particular los partidos) se combinan de manera tal que los privilegios económicos y sociales fundamentales de las elites se mantienen imperturbables.'

Finalmente —de manera más amenazadora— las reformas económicas fallidas pueden socavar la credibilidad de los nuevos gobiernos democráticos, a los que se puede culpar tanto por los costos de cualesquiera reformas parciales que se impongan, como por los diferentes costos del retorno a un régimen regulatorio excesivamente intervencionista. El mayor peligro reside en que los ciudadanos no sólo llegarán a la conclusión de que los interesados estén desorientados o son ineficientes, sino que se opondrán a la apertura política misma. Ante la inflación creciente o la escasez de bienes y servicios, por ejemplo, el público podría volverse vulnerable a los reclamos de quienes insisten en un régimen autoritario renovado como la mejor alternativa ante la decadencia económica que se genera bajo la democracia. En algunos casos, los dirigentes políticos que se encargan de restablecer el régimen autoritario pueden obtener un apoyo popular significativo.²

A pesar de las dificultades anteriormente referidas, la causa de la doble transición continúa siendo sólida. La democracia, al garantizar los derechos civiles, los procesos legales y la participación en la elección de los políticos, tiene un atractivo normativo tremendo. De igual manera, aunque los mercados pueden ser el blanco de diversas acusaciones —de que generan resultados desiguales, de que producen una mezcla "indeseable" de artículos, de que pueden subvertirse bajo condiciones de oligopolia y oligosonia, y de que ocasionalmente se estancan por periodos prolongados en niveles bajos de producción, empleo e ingreso— en la actualidad se acepta sin reservas que los mercados descentralizados, competitivos y libres son más eficientes que la autoridad central en la distribución de recursos escasos.

Los países actualmente en desarrollo, que persiguen tanto la democratización como la reforma económica orientada al mercado, cuentan con cuando menos cuatro opciones diferentes para resolver el problema de la incompatibilidad de la transición: 1) evitar la simultaneidad; 2) aplicar un tratamiento de choque; 3) esperar una depresión económica, y 4) buscar soluciones técnicas.

Para evitar la simultaneidad

La manera más sencilla de superar la incompatibilidad de la transición es evitar las reformas simultáneas, ya sea efectuando la reforma económica antes de proceder a la democratización o consolidando la democracia antes de dar inicio a la reforma económica.

La opción de la "reforma económica primero" está inspirada en los casos de Chile que, a pesar de su larga tradición democrática, en 1973 se convirtió en un régimen autoritario y no volvió a democratizarse sino hasta concluir su reestructuración económica casi 20 años después, y de China, cuyos dirigentes se han resistido decididamente a cualquier impulso por acompañar su versión de la perestroika con algo semejante al glasnost. La recomendación de que la reforma económica preceda a la democratización se oye cada vez con mayor frecuencia en los corredores del poder; pero plantea una pregunta normativa importante: ¿quién tiene el derecho de demorar la democracia?

Quienes otorgan primacía a la reforma económica argumentan que en vista del nivel de disfunción económica que prevalece en un gran número de países—en especial en aquellos con grandes desequilibrios externos y economías internas estancadas y distorsionadas— es necesario realizar un trabajo arduo y se requiere un dirigente fuerte para llevarlo a cabo.³ A los dirigentes democráticos, limitados por las versiones locales del "ciclo político-empresarial" les resulta difícil, si no imposible, mantenerse firmes. En la medida en que su dirigencia débil continúe siendo la norma, se dirá que las condiciones económicas seguirán deteriorándose, eventualmente (si no es que de inmediato) debilitando el propio régimen democrático. Los antecedentes académicos de esta línea de política aconsejan remontarse cuando menos a los años sesenta, en que Samuel P. Huntington sugirió que el poder político debe consolidarse antes de que pueda distribuirse de manera útil.⁴ Ciertas élites políticas contemporáneas en países tan diversos como Malasia, Paquistán y Argentina obviamente están convencidas de esto.

Se ha criticado el hecho de conceder primacía a la reforma económica sobre la base de que no puede decirse que los regímenes autoritarios de los países en desarrollo hayan sido más eficientes en la administración económica que los gobiernos democráticos, en particular si se consideran las experiencias de Filipinas bajo Ferdinand Marcos y de Zaire bajo el gobierno de Mobutu. Quienes se adhieren a la postura de "la reforma económica primero" no sugieren, sin embargo, que el régimen autoritario sea condición suficiente para efectuar la reforma económica; sólo afirman que en algunos casos puede ser una condición necesaria. Nadie clama que todo régimen autoritario haya sido mejor que cualquier régimen democrático en la administración económica. Sin embargo, sigue siendo el caso que la mayoría de los regímenes en los países con ingresos medios que han tenido éxito en la administración económica eran autoritarios en el tiempo en que se iniciaron e instrumentaron las reformas absolutas.

En su examen de 17 países de ingresos medios, Stephan Haggard y Robert R. Kaufman llegaron a la conclusión de que el tipo de régimen no constituye en sí mismo un determinante del éxito económico; más bien, es probable que los Estados logren mantener una inflación reducida y estabilizar sus economías cuando los responsables políticos no enfrentan niveles elevados de incertidumbre en su terreno, debido ya sea al apoyo incondicional de los militares o a la existencia de organizaciones políticas y partidistas sólidas.⁵ Cuando la inflación persistentemente alta es consecuencia del gasto deficitario de un gobierno democrático débil atrapado entre las demandas insistentes de coaliciones oponentes (como en el caso de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en diferentes ocasiones entre 1960 y mediados de los años ochenta), la estabilización podría requerir de un

gobierno autoritario dispuesto a restar poder político a la mano de obra urbana. En algunos países que tienen regímenes democráticos débiles, el cambio a un sistema autoritario puede conducir a una mejora en la formulación de políticas económicas. Como ha indicado Thomas Callaghy, "un gran número de regímenes autoritarios son reformadores (económicos) bastante deficientes, pero lo que sigue en realidad tiene bases más sólidas: cualquier justificación de los regímenes democráticos que se apoye en su capacidad para lograr el desarrollo es, en el mejor de los casos, débil. Es posible que la liberalización política y económica puedan coexistir de manera positiva en ciertas democracias en transición, cuando menos por un tiempo, pero para ello se requiere una conjunción difícil, rara y frágil de factores".⁶

En resumen, aunque los estudiosos que viven en democracias liberales se sientan comprensiblemente incómodos ante la idea de que los regímenes autoritarios ofrecen ciertas ventajas sobre las democracias nuevas cuando de instrumentar reformas económicas complicadas se trata, esta premisa no se ha refutado de manera definitiva. Mientras tanto, un gran número de políticos, ya sea que lo admitan abiertamente o no, piensan que demorar la democracia es una propuesta económica sensata.

Una segunda estrategia para evitar la reforma simultánea es empezar con la democracia y aceptar un avance más lento en la integración de una economía competitiva internacionalmente. Curiosamente, la opción de la "democracia primero" rara vez se discute de manera abierta en los círculos internacionales de la política de desarrollo. Una de las razones para esto podría ser que la mayoría de los asesores políticos conciben como su labor principal el promover la reforma económica, en lugar de facilitar un proyecto más amplio de transición doble. No obstante, las élites en la India, Costa Rica, Venezuela y Zimbabwe parecen haber elegido el camino de la "democracia primero". Si dirigentes como Nelson Mandela y F. W. de Klerk han logrado

mantener el control sobre la política sudafricana a lo largo de los noventa, es casi seguro que optarían por acoger la democracia antes que intentar progresos rápidos en el campo de la reforma económica, si estas dos metas parecieran estar en conflicto. En la medida en que el sector público continúe ofreciendo empleo a la mayoría de los afrikaaners de clase media, parecería poco probable que el gobierno postapartheid redujera las oportunidades de empleo ya sea en el servicio civil o en las empresas estatales.

India representa el paradigma de la democratización previa a la liberalización económica. La consolidación de la democracia constituyó la primera prioridad del Congreso Nacional Indio posterior a 1947, mientras que sus políticas económicas de los años cincuenta y principios de los sesenta fueron todo menos orientadas al mercado, y el primer ministro Jawaharlal Nehru se inclinó por una industrialización intensiva siguiendo el modelo soviético. Los imperativos de mantener la democracia siempre guiaron la estrategia económica del país: los dirigentes políticos desde los años cincuenta hasta los setenta optaron de manera consciente por un crecimiento económico lento antes que permitir que ciertos actores económicos —principalmente los capitalistas internos y extranjeros— amasaran tanto poder económico que lograran tener una influencia desproporcionada sobre la toma de decisiones en el terreno político. Para fines de los setenta, sin embargo, una

minoría de economistas influyentes ya se había convencido de que la liberalización económica era esencial para que la economía india adquiriera un desarrollo suficiente.

Los cambios definitivos en la retórica económica dieron inicio a mediados de los años ochenta, con el primer ministro Rajiv Gandhi; no obstante, las transformaciones principales en las políticas sólo empezaron con el primer ministro P.V. Narasimha Rao a principios de los noventa. Aunque la liberalización económica hasta mediados de 1994 ha sido sustantiva, según las normas de la India, los dirigentes políticos continúan subordinando el ritmo de la reforma del mercado a su sentido de la "lógica política" de la situación.

El argumento analítico de la opción de la "democracia primero" se apoya en la creencia de que la población general, así como los grupos e intereses políticos poderosos, pueden tener vínculos tanto instrumentales como intrínsecos con la democracia. Adam Przeworski ha afirmado inteligentemente que la transición democrática es problemática precisamente porque los actores políticos relevantes de un país realizan cálculos pragmáticos en torno a los frutos probables de aceptar las incertidumbres inherentes al proceso democrático: "el cumplimiento (de las reglas democráticas) depende de la probabilidad de lograr el triunfo dentro del marco de las instituciones democráticas".⁷ Las constituciones democráticas más perdurables son aquellas que surgen de una situación en que se desconoce el equilibrio futuro del poder entre contendientes alternativos del poder político, y donde cada actor relevante tiene, por lo tanto, un incentivo fuerte para apegarse a las reglas relativamente "justas" del juego.⁸

Los regímenes democráticos establecidos adquieren una importancia intrínseca, simbólica y emotiva para sus poblaciones. Los procedimientos democráticos se evalúan no primordialmente (y ciertamente no de manera exclusiva) por las ventajas que pueden ofrecer a sus ciudadanos, sino por sí mismos. Una vez que la democracia se convierte en el único sistema político legítimo, aumenta significativamente la tolerancia, por parte tanto del público general como de los grupos de interés poderosos, ante los costos relacionados con las reformas económicas —en tanto que la decisión de realizar una reforma se percibe como si se hubiera tomado a través de procedimientos democráticos. Supuestamente, esto explica en parte la conclusión de Haggard y Kaufman con relación a que las democracias nuevas enfrentan dificultades particulares en cuanto a la estabilización, mientras que las democracias establecidas de los países de ingresos medios no son, en general, peores en su administración económica que los regímenes autoritarios.

La democratización previa a la liberalización económica resulta normativamente atractiva como estrategia reformista pero tiene dos grandes desventajas. En primer lugar, un gran número de países sencillamente no pueden darse el lujo de demorar la reforma económica. En segundo, aunque las democracias aparentemente estables puedan sostener mejor que las nuevas la reforma económica, no se mantienen de ninguna manera inmunes a sus disrupciones. Costa Rica, Colombia y Venezuela son los únicos países latinoamericanos que han mantenido gobiernos civiles constitucionales desde finales de los cincuenta hasta principios de los noventa; pero han obtenido resultados mixtos en materia de reforma económica. Costa Rica ha instrumentado una liberalización económica sustantiva y ha sufrido recesión más no disturbios políticos. En Venezuela, por el contrario, el veterano político Carlos Andrés Pérez, quien retornó a la presidencia en 1989 después de una pausa

de 11 años, se enfrentó a disturbios por los alimentos y a dos intentos de golpe militar cuando instituyó medidas de estabilización económica rudas y necesionarias. El hecho de que a final de cuentas haya sobrevivido el régimen democrático sugiere las ventajas que brinda una liberalización política previa.

La aplicación del tratamiento de choque

Una segunda estrategia para resolver el problema de la incompatibilidad de la transición es que un gobierno recién democrático o en vía de democratización instrumente reformas económicas a través de un "tratamiento de choque". Popular entre los economistas frustrados por la aparente falta de "voluntad política" de los políticos incompetentes, este argumento presenta dos variantes potencialmente complementarias pero analíticamente diferentes: el tratamiento de choque como "ataque furtivo" o como "quemado de puentes".

La lógica del argumento de un "ataque furtivo" es la premisa de que los pueblos democráticos no votarán libremente por el inicio de reformas económicas y no las llevarán de buena voluntad hasta su conclusión necesaria —incluso cuando los costos totales del ajuste para la sociedad fueran menores si las reformas empezaran más temprano que tarde. Una vez más, la razón es que los individuos desestiman las ventajas futuras en comparación con las actuales. Si los costos actuales son reales y las ventajas futuras inciertas, los individuos desestimarán todavía más el futuro. Si la reforma ocurre de improviso, lo peor podría haber pasado antes de que la oposición política tuviera la oportunidad de formar una coalición.

Incluso si a los políticos democráticos les fuera posible demorar las reformas una vez que han empezado, el paquete radical de éstas se convertiría en uno gradual y en aumento, más que abandonarse por completo. Evidentemente, si el crecimiento económico sólo puede producirse a través de la reforma económica, una reforma gradual resulta mejor para la sociedad en su conjunto que no efectuar reforma alguna. Al respecto, Przeworski apunta: "estos hallazgos se suman a un resultado sorprendente. La estrategia que tiene mayores probabilidades de tener éxito no es aquella que minimiza los costos sociales. Los programas radicales pueden promover mayores reformas si existen condiciones democráticas, incluso si los electores hubieran preferido empezar con una estrategia más gradual".⁹

Un tipo diferente de problema de distribución se desprende del hecho de que los costos de las reformas no los comparten de manera equitativa los diferentes grupos sociales. Aquellos grupos que han obtenido ganancias económicas a través de un intervencionismo estatal excesivo, superiores a los niveles de las que hubieran logrado en mercados competitivos, saldrían perdiendo, no sólo durante la transición, sino de manera permanente. Por ejemplo, en aquellos sectores que en el pasado estuvieron muy protegidos, tanto el capital como la mano de obra experimentarían pérdidas. Asimismo, los costos relativos y absolutos de la reforma para cada miembro de tales grupos históricamente privilegiados bien podrían exceder el promedio de ventajas individuales que se distribuyen entre la sociedad en su conjunto. Como han observado los estudiosos de la política de la reforma arancelaria, la distribución de costos y beneficios probablemente produzca una

movilización intensa en contra de las reformas por parte de quienes deban perder el acceso a los rendimientos económicos, mientras que aquellos a quienes se pretende hacer llegar los beneficios de la reforma, que no tienen grandes expectativas individuales de ganancia, permanecerán relativamente pasivos. En consecuencia, se pondría en marcha un grado de reforma menor al que resultaría óptimo para la sociedad en su conjunto.

Los tecnócratas comprometidos que emplean el tratamiento de choque a veces toman a las partes interesadas por sorpresa. Incluso los fabricantes de artículos no competitivos pueden necesitar cierto tiempo para captar de qué trata la nueva reforma y organizarse en su contra. Si las reglas de juego cambian definitivamente, y en especial si los beneficiarios del nuevo régimen regulatorio empiezan a reconocer su buena suerte, las reformas pueden sobrevivir a la oposición vociferante. De esta manera, el reformador radical espera pasar el punto de no retorno antes de que la oposición política logre integrar una alianza. En los términos menos precisos, a través del tratamiento de choque como "ataque furtivo" los reformadores (generalmente tecnócratas con apoyo político del ejecutivo en jefe) disfrazan los costos esperados para convencer a la población de que acepte las reformas.¹⁰

El tratamiento de choque como "quemado de puentes" se basa en el argumento de que las reformas graduales carecen de credibilidad. Según esta premisa, dado que los actores económicos claves están conscientes de que las reformas graduales pueden detenerse a medio camino y reconocen que incluso las reformas en aumento impondrán costos y generarán oposición, llegan a la conclusión de que pueden detenerse —e incluso revertirse. Por o tanto, tales actores vacilarán en responder ante cualquier incentivo positivo que hayan generado reformas anteriores. La comunidad empresarial, en particular, temerá invertir, a sabiendas de que la inversión es rentable siempre y cuando el proceso de reforma tenga éxito. Sin embargo, si nadie invierte, incluso la reforma mejor pensada e instrumentada no podrá tener éxito. Los agentes económicos creerán que las reformas son "reales" sólo si se destruye el puente de regreso al estado de cosas vigente.

Los tratamientos de choque que emplean la estrategia de "solucionar" el problema de la incompatibilidad de la transición no están libres de desventajas. En primer lugar, la decisión de utilizarlos requiere un grado elevado de confianza en el modelo económico de las reformas propuestas. Cuando es posible asegurar que la liberalización económica total, sin importar el ritmo a que se instrumente, puede generar un crecimiento estable y no inflacionario, los costos del tratamiento de choque resultan soportables. Existe, no obstante, un gran número de razones para creer que en diversos países en desarrollo la liberalización económica total no generará crecimiento. Si el planteamiento técnico de las reformas propuestas es algo menos que perfecto, una estrategia gradual permitirá efectuar modificaciones cruciales a un menor costo económico. Asimismo, si se quemado el puente equivocado, el costo de su reconstrucción —en términos de tiempo y recursos, por no mencionar la credibilidad gubernamental— podría ser extremadamente alto.

Otro problema que plantea el tratamiento de choque es que los economistas no están de acuerdo sobre los costos económicos de una reforma radical. Cesar Martinelli y Mariano Tommasi han afirmado que la reforma radical resulta siempre económicamente superior a la reforma gradual —excepto "ante la presencia de distorsiones previamente existentes en uno o diversos mercados que no pueden eliminarse cuando se anuncia el plan

de reforma". Sin embargo, esta excepción abarca un número amplio de posibilidades. Por otra parte, las implicaciones distributivas de una reforma gradual y radical no siempre son equivalentes, incluso si los costos agregados de la transición sí lo son.

Aunque el enfoque radical de la reforma orientada al mercado evidentemente implica costos económicos considerables, las exigencias más perdurables y significativas pueden ser de carácter político. Efectuar reformas económicas por medio del ocultamiento y el engaño —o porque el presidente juegue rudo a las legislaturas corresponsables legalmente electas— puede debilitar la democracia, incluso en aquellos casos en que la población finalmente valide las políticas a través de las elecciones (como ocurrió en Argentina en 1992 y en Bolivia en 1993).

La espera de una depresión económica

Si no puede evitarse la simultaneidad y se considera que el tratamiento de choque resulta imposible o económicamente indeseable, el problema de la incompatibilidad de la transición puede resolverse esperando hasta que los costos económicos de mantener un régimen regulatorio excesivamente intervencionista e ineficiente se vuelvan tan enormes que igualen o excedan a los costos económicos que se espera tendrá la reforma. Una vez que la inflación, la fuga de capitales y el desempleo alcanzan umbrales críticos, la población estará más dispuesta a enfrentar los costos de la reestructuración económica y a aceptar una recesión temporal y cambios permanentes en ciertos sectores. Argentina a principios de los noventa constituye un ejemplo clásico de reforma económica inducida por la crisis. En 1989, el país alcanzó una tasa anual de inflación de cerca de 5000 por ciento, y los habitantes de las zonas urbanas se amotinaban por conseguir alimentos. En 1990, el recién electo presidente Carlos Saúl Menem introdujo un programa radical de reestructuración, ajustando la moneda al dólar estadounidense y privatizando virtualmente todas las empresas estatales importantes.

Diferentes observadores hacen descripciones diversas del proceso exacto a través del cual la crisis económica genera la voluntad de experimentar con reformarla. En Argentina, la hiperinflación convenció tanto a las élites políticas como a los dirigentes de los grupos de interés (incluyendo a los capitalistas y la mano de obra) de que el modelo económico existente ya no resultaba viable. La instrumentación de políticas económicas neoliberales por parte de Menem fue posible gracias a que la mano de obra industrial, uno de los baluartes políticos de los regímenes populistas que persiguen políticas de industrialización basadas en la sustitución de importaciones, se había visto sustancialmente debilitada por las políticas económicas del régimen militar de finales de los años setenta.

La mayoría de los comentaristas están de acuerdo en que los costos de una reestructuración económica orientada al mercado son más altos para las clases bajas que para los grupos medios y altos; sin embargo, los grupos de ingresos bajos también padecen más bajo condiciones que se deterioran, en especial cuando la inflación se acelera. De esta manera, la reforma puede iniciar cuando el sufrimiento de la clase trabajadora excede cierto nivel. El caso de Ghana en 1983 ejemplifica otro de los caminos a través de los cuales una crisis económica severa puede generar eventualmente una reforma económica: cuando un

régimen que se ha mantenido distribuyendo "ganancias" a sus simpatizantes se enfrenta a una crisis fiscal severa, los costos políticos de la estabilización se vuelven menores a aquellos relacionados con el mantenimiento del orden de las cosas.

La mayoría de los observadores coinciden con que esperar una crisis económica es el camino más seguro para la reforma económica, sin mencionar que es el "más fácil" para los encargados de ponerla en marcha. Al mismo tiempo, esperar hasta que una crisis adquiriera dimensiones catastróficas resulta irracional desde el punto de vista económico: en la mayoría de los casos, los costos económicos que enfrenta la sociedad durante periodos de deterioro y reestructuración resultan más elevados que si se hubieran iniciado las reformas con mayor anterioridad. De esta manera, esta estrategia implica un riesgo significativo en cuanto a su oportunidad, además de los altos costos e incluso una desintegración mayor, y ambos factores constituyen un peligro para los políticos reformistas.

La búsqueda de soluciones técnicas

Los asesores externos se inclinan por las soluciones graduales al problema de la incompatibilidad de la transición y con frecuencia recomiendan efectuar mejoras técnicas a las políticas y a su instrumentación. Por lo general se sugieren cuatro tipos diferentes de mejoras: 1) "sintonización" del modelo económico de las reformas; 2) fortalecimiento de la "capacidad del Estado"; 3) perfeccionamiento de las instituciones políticas democráticas, y 4) estimular a los encargados de la política económica o a los burócratas a convertirse en "empresarios políticos".

Más allá de sus frecuentes murmuraciones sobre la falta de "voluntad política" para llevar a efecto las reformas económicas que exhibe un gran número de países en desarrollo, la mayoría de los economistas argumentan que el planteamiento técnico de las reformas económicas debe —y puede— mejorarse. Si tan sólo la secuencia de las reformas económicas específicas pudiera ser "la correcta", dicen, sería posible reducir los costos macroeconómicos de la reestructuración económica, disminuyendo los problemas a que se enfrentan los políticos que intentan realizar reformas traumáticas al tiempo que se preparan para las siguientes elecciones.

Aunque tales ajustes económicos pueden tener ciertos efectos positivos, existen pocas razones para creer que, a mediano plazo, la reestructuración económica dejará de resultar traumática, y planteará retos continuos para los dirigentes democráticos que intentan efectuarla. Tal vez lo mejor que podría esperarse de esta "solución" a la incompatibilidad de la transición, es que estimulará a los países para que desarrollen su capacidad nacional para modificar las propuestas políticas uniformes que sugieren organizaciones internacionales tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Un segundo enfoque técnico al problema de la incompatibilidad de la transición consiste en mejorar la capacidad administrativa del gobierno central, fortaleciendo con ello al Estado. Evidentemente, se requiere una burocracia central competente para manejar este proceso de reforma económica de manera eficiente y asegurar su integridad. Miles Kahler ha llamado a este reto la "paradoja ortodoxa", refiriéndose a la necesidad de aumentar la capacidad del Estado con objeto de reducir, en última instancia, el alcance de la intervención económica

del mismo." Por ejemplo, una desregulación financiera sin un aumento proporcional en la capacidad administrativa de los órganos que rigen a la banca y al mercado de valores puede conducir a desastres bancarios a nivel nacional, como sucedió en Chile y Argentina a finales de los setenta y principios de los ochenta. La privatización es otro componente de la liberalización económica que requiere una administración competente. La transferencia de valores productivos del gobierno a manos privadas puede dar lugar a oportunidades de especulación para quienes cuentan con mayor información, desmoralizando así a la ciudadanía en general y debilitando la legitimidad de todo el proceso de reforma económica.

Con base en la extensa literatura que intenta explicar el éxito de los "Estados desarrollistas" del oriente asiático, un gran número de estudiosos ha sugerido aislar al Estado de los intereses nacionales.¹³ Si la formulación democrática de políticas puede amortiguarse parcialmente a través de las demandas particulares de los ciudadanos, el gobierno central se situará creíblemente por encima de todos los intereses en competencia y podrá plantear e instrumentar mejores políticas económicas. El instituir dentro del servicio civil una forma de contratación y promoción que se base en el mérito, y lograr que el banco central sea legalmente independiente del ejecutivo político representan dos maneras de aislar al Estado de las presiones de los electorados de mente estrecha e interesados en sí mismos.

El replanteamiento de las instituciones de representación política es una tercera alternativa técnica para enfrentar el problema de la incompatibilidad de la transición. Juan Linz y Arturo Valenzuela han demostrado las ventajas que tienen las formas parlamentarias de democracia sobre las presidenciales.¹⁴ El presidencialismo, argumentan estos autores, con demasiada frecuencia se enfrenta a un estancamiento entre la rama ejecutiva y la legislatura dominada por el partido o partidos de oposición. El parlamentarismo ofrece una cura para tal inmovilismo que, de no ser atendido, puede llegar a ser lo suficientemente grave para debilitar tanto la reforma económica como la democracia.

Una cuarta solución técnica para la incompatibilidad de la transición involucra la mejora de los vínculos entre el Estado y la sociedad con el propósito de desplazarse de un diseño competente de la política económica a una instrumentación eficiente de ésta. El meollo de este enfoque es lograr que los actores políticos relevantes "aborden" el proyecto de reforma. La obra reciente de Peter Evans sobre el "Estado desarrollista", por ejemplo, concede menor énfasis al aislamiento de las burocracias económicas de Japón y Corea del Sur que a construir y mantener una red extensa de vínculos entre los tecnócratas económicos y la comunidad empresarial, vínculos que promueven un libre flujo de información en ambas direcciones.¹⁵ Algunos países en desarrollo han intentado construir pactos sociales entre empresarios, mano de obra y Estado¹⁶, al estilo de Europa occidental, mientras otros se han valido de "recompensas" ya se apara neutralizar la oposición contra la reforma o para reunir el apoyo político de sus beneficiarios potenciales.

Los cuatro enfoques anteriores —que proporcionan una secuencia adecuada de la reforma económica, el fortalecimiento de la capacidad del Estado, el replanteamiento de instituciones o de la representación política y el desarrollo de vínculos entre el Estado y los diversos grupos de interés—representan intentos por identificar y duplicar en otras partes las características de aquellas transiciones dobles que parecen haber "tenido buenos

resultados". Incluso sus proponentes más ardientes no pretenden que alguno de ellos sea algo más que un contrapeso extra para la ardua jornada de la reforma política y económica simultánea.

La teoría y la práctica

Resulta evidente que no existe un conjunto sencillo de lineamientos para los países que emprenden el camino difícil de la transición doble. Aunque los exhortos por evitarla simultaneidad puede tener sentido en lo abstracto, los políticos rara vez se encuentran en una posición desde la que puedan efectuar una "elección" para demorar ya sea la reforma política o económica. La democratización es una fuerza poderosa con dinámica propia; una vez desencadenada, no puede contenerse fácilmente. De igual manera, un país que enfrenta una crisis fiscal severa no podrá posponer fácilmente el ajuste económico hasta después que se haya consolidado totalmente la democracia.

Los diversos métodos para superar la incompatibilidad de la transición que aquí se han descrito se han derivado de diferentes experiencias nacionales en cuanto a reforma económica y política simultánea. Aún así, estos enfoques no son directamente transferibles a las situaciones que privan en otros países. Las limitaciones, trayectorias y posibilidades históricas de las diferentes regiones del mundo varían de manera sustancial: Europa del este se enfrenta a una reestructuración mayoritaria de los regímenes estatales sociales y las economías de planeación central; América Latina necesita reconstruir su democracia después de décadas de régimen autoritario con economías políticas capitalistas, y el oriente asiático lucha por transformar los Estados capitalistas autoritarios. Cualquier intento por formular recomendaciones de política generales deberá tomar en cuenta estas diferencias individuales. La habilidad de los diferentes políticos, así como la suerte, desempeñan también un papel decisivo en el resultado final de un caso particular.

Una de las grandes sorpresas de los últimos años ha sido la coexistencia, la aparente compatibilidad e incluso la complementariedad de la democratización y de la reforma económica orientada al mercado. A pesar de las oscuras predicciones sobre el futuro de los esfuerzos de las transiciones dobles, la mayoría de los Estados ha continuado en pos de ambos procesos. Sin embargo, resulta cada vez más evidente que las explicaciones teóricas actuales son inadecuadas. El resurgimiento reciente de los argumentos de la modernización es insatisfactorio, dado que éstos ya no son específicos y están incluso menos bien documentados que en los años cincuenta y sesenta.

Existen tres áreas que merecen una investigación más extensa. En primer lugar, es necesario saber más acerca de las implicaciones distributivas de la reforma económica. Sobre el particular se expresan puntos de vista firmes de ambos lados; pero resulta sorprendente la escasez de evidencia que los respalde. En segundo término, es importante investigar cómo se han organizado (o reorganizado) los intereses tradicionales en el umbral de la reforma económica. ¿Se ha fragmentado o ha surgido la mano de obra en la oposición? ¿Cómo se han adaptado las empresas al cambio y en qué momento empiezan a invertir nuevamente en actividades que generan empleos? Finalmente, es necesario localizar las fuentes de las demandas de democracia dentro de los países en desarrollo. ¿Se

desprenden principalmente de las presiones que ha tenido que soportar la mano de obra organizada, de una clase media más próspera, o tal vez de otras fuentes?

La democratización y la reforma económica orientada al mercado obviamente coexisten actualmente en la práctica en cierto número de países. Necesitamos saber más acerca de cómo coexisten en la teoría. Hasta que se logre una mejor comprensión de los mecanismos a través de los que la reforma política y económica puedan reforzarse mutuamente no podremos esperar contar con políticas eficientes para apoyar a uno de estos procesos o a ambos.

1. *Dietrich Rueschemeyer, Evelyne Huber Stephens y John D. Stephens, Capitalist Development and Democracy (Chicago, University of Chicago Press, 1992).*

2. *Este fenómeno se presentó de manera extensa en los antiguos países comunistas a principios de los noventa. Véase en particular Adam Przeworski, Democracy and the Market (Cambridge: Cambridge University Press, 1991) y Rueschemeyer et al., Capitalist Development and Democracy.*

3. *James E. Alt y K. Alec Chrystal, Political Economics (Berkeley: University of California Press, 1983): 103-25; y Barry Ames, Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America (Berkeley: University of California Press, 1987).*

4. *Samuel P. Huntington, "Political Development and Political Decay", World Politics 17 (abril de 1965), 387-430.*

5. *Stephan Haggard y Robert R. Kaufman, "The Political Economy of Inflation and Stabilization in Middle-Income Countries", en Haggard y Kaufman, eds., The Politics of Economic Adjustment (Princeton: Princeton University Press, 1992), 270-315.*

6. *Thomas M. Callahy, "Vision and Politics in the Transformation of the Global Political Economy: Lessons from the Second and Third Worlds", en Robert O. Slater, Barry M. Schutz y Steven R. Dorr, eds. Global Transformation and the Third World (Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1993), 242.*

7. *Przeworski, Democracy and the Market, 30.*

8. *Ibid., 87-88.*

9. *Ibid. Véase también 162-74.*

10. *Debe tomarse en consideración que el enfoque del "ataque furtivo" pueden utilizarlo los empresarios comprometidos incluso si el resultado que desean es algo menos que una reestructuración mayorista de toda la economía. En general, esta táctica resulta atrayente para los reformadores potenciales que reconocen que cierto grupo con poder político puede sufrir grandes pérdidas a causa de la reforma propuesta y, por consiguiente, es un*

enemigo potencialmente peligroso. Véase Barbara Grosh, "Through the Structural Adjustment Minefield: Politics in an Era of Economic Liberalization", en Jennifer Widner, ed. Economic Change and Political Liberalization in Sub-Saharan Africa (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994).

11. Cesar Martinelli y Mariano Tommasi, "The Optimal Sequencing of Economic Reforms in the Presence of Political Constraints" (manuscrito inédito, Universidad de California, Los Angeles, abril de 1993), 4.

12. Miles Kahler, "Orthodoxy and Its Alternatives: Explaining Approaches to Stabilization and Adjustment", en Joan Nelson, ed. *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World* (Princeton: Princeton University Press, 1990), 33-61.

13. Véase en especial Chalmers Johnson, "Political Institutions and Economic Performance: The Government-Business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan", en Frederic C. Deyo, ed., *The Political Economy of the New Asian Industrialism* (Ithaca: Cornell University Press, 1987), 136-64.

14. Véase Juan J. Linz y Arturo Valenzuela, eds. *The Failure of Presidential Democracy*, (Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994).

15. Peter Evans, "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change", en Haggard y Kaufman, eds., *The Politics of Economic Adjustment*, 139-81.

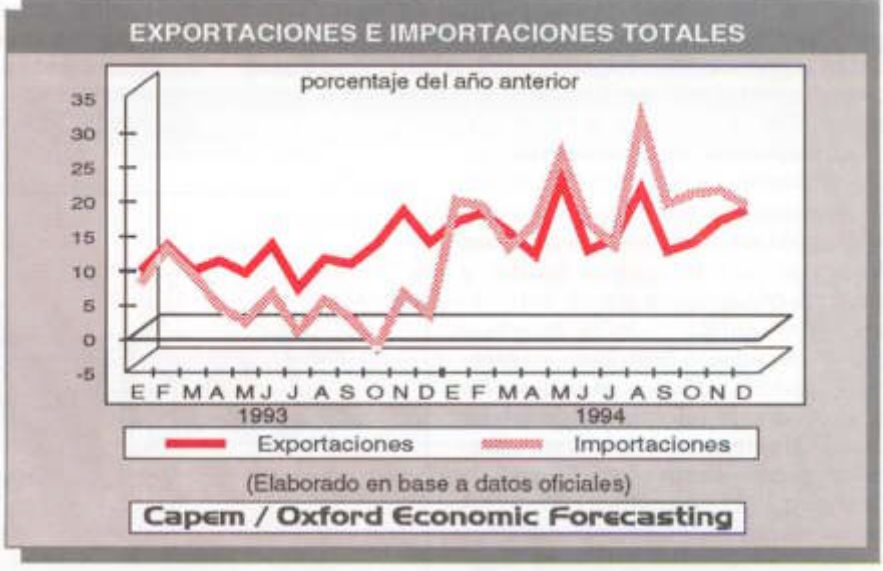
16. Los presidentes brasileños José Sarney (1985-90) y Fernando Collor de Mello (1990-92) realizaron intentos fallidos por solucionar el problema de la inflación a través de la negociación y el corporativismo.

Traducción: Lourdes González Varela

Leslie Elliott Armijo es profesora adjunta de ciencias políticas en la Northeastern University. Ha realizado investigación sobre formulación de políticas económicas nacionales en América Latina y Asia. Thomas J. Bietsteker es profesor Henry R. Luce, director del Instituto Watson de Estudios Internacionales de la Universidad de Brown y editor de un estudio de próxima aparición sobre la economía política del ajuste estructural en Nigeria. Abraham F. Lowenthal es profesor de relaciones internacionales y director del Centro de Estudios Internacionales de la Universidad del Sur de California. Hasta 1992 fue director fundador del Diálogo Interamericano de Washington, D.C.

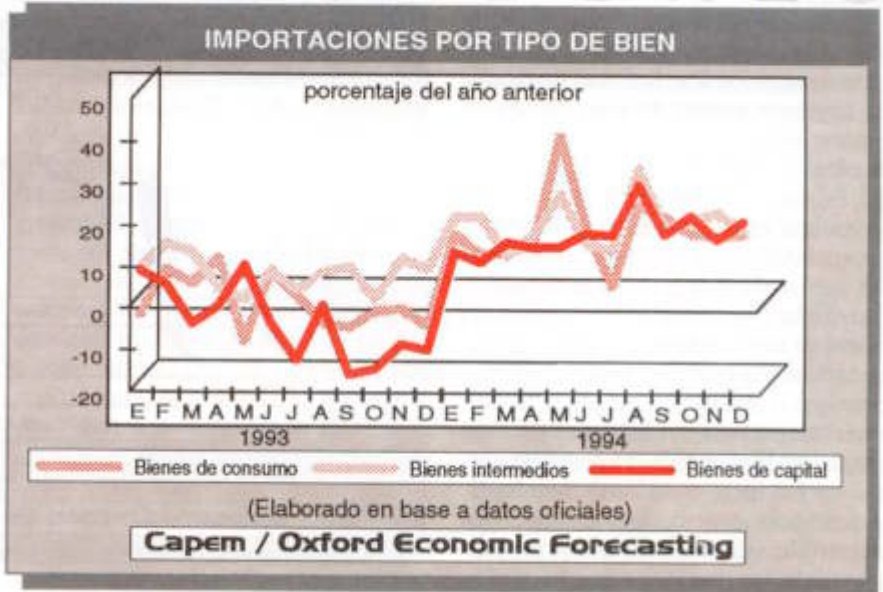
Exportaciones e importaciones totales

INDICADORES



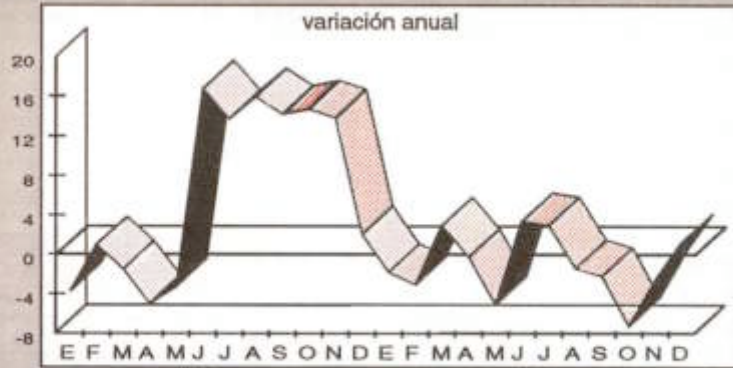
Importaciones por tipo de bien

INDICADORES



Remuneración promedio del sector formal de la construcción

REMUNERACION PROMEDIO DEL SECTOR FORMAL
DE LA CONSTRUCCION



1993 1994
(Elaborado en base a datos oficiales)

Capem / Oxford Economic Forecasting