

Luiz Carlos Bresser Pereira
José María Maravall
Adam Przeworski

Las reformas económicas en las nuevas democracias

Un enfoque socialdemócrata

Alianza
Editorial

Título original: *Economic Reforms in New Democracies. A Social-Democratic Approach*

Traductor: Fernando Santos Fontenla

Reservados todos los derechos. De conformidad con lo dispuesto en el art. 534-bis del Código Penal vigente, podrán ser castigados con penas de multa y privación de libertad quienes reprodujeran o plagiaran, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica fijada en cualquier tipo de soporte sin la preceptiva autorización.

© Cambridge University Press, 1993

© Ed. cast.: Alianza Editorial, S. A. Madrid, 1995

Calle Juan Ignacio Luca de Tena, 15, 28027 Madrid; teléf. 393 88 88

ISBN: 84-206-2816-6

Depósito legal: M. 19.537-1995

Impreso en Lavel. Los Llanos, C/ Gran Canaria, 12. Humanes (Madrid)

Printed in Spain

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	11
Bibliografía	25
Capítulo 1. REFORMAS ECONÓMICAS Y CRECIMIENTO ECONÓ- MICO: EFICIENCIA Y POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA, por Luiz Carlos Bresser Pereira	27
Introducción	27
¿Enfoque neoliberal o enfoque pragmático?	32
El enfoque de Washington	32
El enfoque pragmático, o de la crisis fiscal	34
La crisis fiscal en América Latina	43
Orígenes de la crisis fiscal	46
Reformas «de mercado»	49
Las reformas idóneas	54
Estudios de países	57
Introducción	57
Chile y Colombia	58
Bolivia	61
México	62
Venezuela	65
Perú	67

Argentina	68
Brasil	71
Ataque frontal <i>versus</i> fomento de la confianza	75
Los aspectos políticos de las reformas económicas en América Latina	78
El populismo	78
Democracia y reformas	81
Eficiencia de las reformas	84
Costes de transición y consenso	87
Conclusión	90
Bibliografía	94
 Capítulo 2. LA POLÍTICA DE LAS REFORMAS ECONÓMICAS: LA EXPERIENCIA DEL SUR DE EUROPA, por José María Maravall .	101
Desarrollo económico, crisis y conflicto: el telón de fondo de las transiciones políticas	105
La primera fase de la democracia: la primacía de la política .	111
La segunda fase de la democracia: las iniciativas de reforma socioeconómica	123
Los efectos de las reformas: el equilibrio entre la eficiencia económica y la equidad social	139
La vía de las reformas: dilemas, decisiones y desarrollo	152
Conclusiones	164
 Capítulo 3. REFORMAS ECONÓMICAS, OPINIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONES POLÍTICAS: POLONIA EN LA PERSPECTIVA DE LA EUROPA DEL ESTE, por Adam Przeworski	168
Introducción	168
Antecedentes: la elección de estrategias	172
¿Qué fue lo que hizo necesarias las reformas?	172
Objetivos de las reformas	180
El programa de reformas	184
¿Porqué se escogió esa estrategia concreta?	189
Consecuencias económicas de las reformas	195
La dinámica de la opinión pública	205
La evolución de la opinión pública	205
Dinámica económica y opinión pública	207
La reacción de la opinión pública a las reformas	216

Las reformas económicas y las instituciones democráticas ..	223
La confianza pública en las instituciones	223
La dinámica económica y la confianza en las instituciones .	227
Estilo político e instituciones democráticas	229
Conclusiones	237
¿Por qué tiene tanta importancia política el paro?	237
El estilo político y los resultados políticos	240
Bibliografía	243
CONCLUSIONES	246
Bibliografía	270

INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografía

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

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

Capítulo 1

REFORMAS ECONÓMICAS Y CRECIMIENTO ECONÓMICO: EFICIENCIA Y POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA

LUIZ CARLOS BRESSER PEREIRA

Un pragmático se aparta de la abstracción y la insuficiencia, de las soluciones verbales, de las malas razones *a priori*, de los principios fijos, los sistemas cerrados y los absolutos y los orígenes supuestos... Significa el aire libre y las posibilidades de la naturaleza, frente al dogma, la artificiosidad y las pretensiones de una verdad definitiva.

WILLIAM JAMES: «Pragmatism», en *Pragmatism and the Meaning of Truth*
(Cambridge: Harvard University Press, 1975)

Introducción

La estabilización y las reformas económicas de mercado se enfrentan con un doble desafío en las nuevas democracias: han de ser económicamente eficaces y políticamente viables. Los economistas suelen hacer hincapié en el primero de esos aspectos, y los politólogos en el segundo, pero los dos son interdependientes y tienen igual importancia. Es un error creer, como a menudo hacen los politólogos, que los economistas saben cómo se deben diseñar las reformas, y también es erróneo suponer, como les agrada creer a los economistas, que lo único necesario para el éxito de las reformas es un programa técnicamente correcto. Por una parte, algunos programas económicos son sencillamente erróneos porque parten de una falsa evaluación del problema que se quiere resolver o porque comportan unos costes económicos y sociales innecesariamente altos. Por otra parte, los obstáculos políticos, y en particular el populismo y todos los tipos de dogmatismo, obstaculizan reiteradamente unas reformas muy necesarias. La reciente crisis latinoamericana es elocuente en ambos aspectos. Los obstáculos políticos son especialmente problemáticos para las nuevas democracias, donde el riesgo del populismo siempre está presente, pero es importante recordar que la crisis actual es la herencia del autoritarismo.

En la década de los ochenta América Latina padeció la peor crisis económica de su historia: una crisis definida por el estancamiento y por altas tasas de inflación. En medio de esta crisis varios países instauraron regímenes democráticos, y desde entonces vienen tratando de transformar sus economías. A principios de los noventa algunos de ellos empezaron a superar la crisis, pero es prematuro decir si está en marcha una nueva oleada de crecimiento. En 1991 el crecimiento de la región fue negativo; los organismos multilaterales prevén para 1992 un modesto incremento del PIB, inferior al crecimiento demográfico.

CUADRO 1.1.—*Variables macroeconómicas en la década de los ochenta*

	1980	1985	1989	1990
Crecimiento del PIB (índice)	100,0	102,3	111,6	111,5
PIB <i>per cápita</i> (índice)	100,0	92,3	92,6	90,6
Inversión/PIB	23,2	16,2	16,0	15,6
Transferencias de recursos/PIB	-5,9	2,7	3,2	2,5
Deuda/exportaciones	2,2	3,5	3,0	2,9
Inflación (porcentaje)	54,9	274,7	1.157,6	1.260,1

Fuentes: CEPAL (Comisión Económica para América Latina), *Panorama Económico de América Latina 1990 y 1991*; Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, varios números; Banco Interamericano de Desarrollo, *Progreso Económico y Social en América Latina: Informe 1990*.

La crisis afectó a América Latina en su conjunto (véase el Cuadro 1.1). Sin embargo, el comportamiento de los distintos países no ha sido uniforme. Algunos volvieron a crecer. Otros lograron la estabilidad de precios, pero no reanudaron el crecimiento. Lo imperante fue el estancamiento, cuando no la reducción, de la renta *per cápita*. Además, desde mediados de los años ochenta varios países entraron en una espiral inflacionaria interrumpida repetidas veces por congelaciones de precios. En Bolivia (1985), Perú (1988-89), Nicaragua (1988-89), Argentina (1989-90) y Brasil (1990) hubo momentos en que la tasa de inflación superó el 50 por 100 al mes, con lo que se llegó a la hiperinflación, un fenómeno sin precedentes en América Latina.

¿Por qué fue tan profunda la crisis? ¿Por qué disminuyó la renta *per cápita* en América Latina en un 7,4 por 100 entre 1980 y 1989?

¿Por qué subió la inflación, que en 1980 era por término medio del 54,9 por 100, al 1.157,6 por 100 en 1989? ¿Por qué se hundió el porcentaje de la inversión en el PIB pasando del 23,2 al 16 por 100 en el mismo período? ¿Constituyen una explicación suficiente las prácticas populistas de los políticos y la intervención estatal inmoderada, como se nos suele decir? ¿Qué hay que hacer para superar esa crisis? Para que se reanude automáticamente el crecimiento, ¿basta con lograr la estabilización, privatizar y liberalizar?

A fin de comprender la crisis y formular soluciones, cabe distinguir dos interpretaciones diferentes: por una parte, el enfoque neoliberal, o de Washington y, por otra, un enfoque pragmático que se centra en la crisis fiscal del Estado. Estos enfoques comparan varios diagnósticos y algunas recomendaciones. En particular, ambos son críticos con el populismo y el desarrollismo nacional que imperó durante tanto tiempo en América Latina. No obstante, creo que el enfoque pragmático aporta una visión más realista de la crisis latinoamericana, que es menos dogmático respecto a las políticas que se deben aplicar y más eficiente, dado que las reformas que promueve tienen un coste menor que el enfoque neoliberal. Sin embargo, como el enfoque neoliberal procede de Washington —la fuente dominante del poder político extranjero en la región—, lo más probable es que la política futura consista en una mezcla de ambos.

Aunque el presente ensayo se centra en las nuevas democracias, no limito mi análisis a ellas. Examinó ocho países, cinco de los cuales (Perú, Bolivia, Argentina, Brasil y Chile) experimentaron una transición a la democracia en la última década, dos (Colombia y Venezuela) que son democracias estables desde hace mucho tiempo y uno, México, que es un régimen semiautoritario que últimamente ha dado señales de democratizarse. En todos esos países los costes transitorios de ajuste y reforma fueron altos cuando estalló la crisis de 1982. Una pregunta a la que trato de hallar respuesta es si, y en ese caso, de qué forma, las nuevas democracias reaccionaron de manera distinta de las antiguas, del régimen que siguió siendo autoritario (México) y del país en el que la transición a la democracia se produjo después de que terminaran las reformas (Chile). Ello significa que no trato sólo del aspecto económico de las reformas —de su eficacia—, sino también del político.

El capítulo se divide en tres partes. En la primera examino la crisis

económica latinoamericana desde la perspectiva de los dos enfoques. En las dos primeras secciones se definen el enfoque neoliberal de la crisis latinoamericana —el «consenso de Washington»— y el enfoque pragmático; en las secciones tercera y cuarta analizo la crisis fiscal latinoamericana y sus orígenes. En la quinta sección se distingue entre *orientación de mercado* y *coordinación del mercado*, y en la sexta se esbozan las reformas idóneas.

Las reformas emprendidas en ocho países latinoamericanos se analizan en la parte segunda. El estudio individual de esos países evalúa la utilidad de los dos enfoques.

La parte tercera se centra en la política de las reformas y en su eficacia. En la primera sección se analiza el dilema entre un ataque frontal a la crisis fiscal y una estrategia de fomento de la confianza, en la cual se ahorran a los sectores más poderosos de la sociedad los costes de transición que intervienen en el ajuste fiscal. La segunda sección trata la endémica amenaza populista a las reformas y distingue entre el populismo en general y el «pacto populista», por una parte, y el populismo económico, por otra. En la tercera sección se aborda la compatibilidad de la reforma con la democracia. En esta sección se cuestiona la suposición común de que los economistas saben lo que hay que hacer y el único problema consiste en movilizar los recursos políticos necesarios. En la cuarta sección se construye un modelo para debatir los costes de transición en el momento en que se emprenden las reformas; se comparan los costes del ajuste con los de ir saliendo al paso de la crisis con soluciones improvisadas. En esta parte, la cuestión se refiere al poder político que deben adquirir los gobiernos para reformar el Estado y recuperar la confianza en la moneda nacional que el Estado garantiza¹.

En la conclusión, además de recapitular, muestro que si bien los enfoques neoliberal y pragmático coinciden en varios aspectos, el centrarse en la crisis fiscal del Estado conduce a recomendaciones distintas. Mientras que el enfoque neoliberal atribuye la crisis

¹ No utilizo las palabras «Gobierno» y «Estado» como sinónimas, tal como suele hacerse en los países anglosajones. En este capítulo se trata de conceptos distintos. El *Gobierno* es el órgano que administra el Estado (la Presidencia y ministros, la asamblea legislativa y el tribunal supremo). El *Estado* es la organización burocrática, el aparato que tiene las facultades exclusivas de legislar y de establecer los impuestos que paga la población que vive en un territorio dado. Así el Estado es una entidad mayor de la cual el Gobierno forma parte esencial. Todavía más amplio es el concepto del *Estado nacional*, el país o la nación soberanas, que no deben confundirse con el Estado.

económica de América Latina a la existencia de un Estado demasiado grande y demasiado fuerte, el enfoque pragmático reconoce que el Estado ha crecido demasiado —y de manera deformada—, pero explica la crisis más bien por la debilidad de un Estado que se ve obstaculizado por la crisis fiscal y no por su excesiva fuerza. El Estado quedó mutilado por la crisis fiscal y perdió la capacidad para desempeñar su papel de complementar el mercado coordinando la economía. El enfoque neoliberal, adoptado por el capital mundial que establece la política general, limita paradójicamente la política económica a un papel negativo: el de reducir el aparato estatal. Además, ignora una característica de la inflación latinoamericana desde la década de los setenta: su inercia. Como consecuencia, los programas de estabilización que siguen el enfoque ortodoxo son sencillamente ineficaces o tienden a generar altos costes, y una vez que se logra la estabilización, el crecimiento tarda en reanudarse. Esta ineficacia se ve agravada por la dependencia de los organismos multilaterales respecto del mundo desarrollado y, en particular, de Estados Unidos, cuyos intereses no siempre coinciden con los de los países latinoamericanos. Esa dependencia fue especialmente clara en el enfoque blando de la crisis de la deuda². En cambio, el enfoque pragmático hace hincapié en la necesidad —expuesta por la gravedad de la crisis fiscal— de reducir o cancelar la deuda pública, y destaca la importancia de recuperar el ahorro público. Como tal enfoque pragmático, hace hincapié en la aplicación de políticas y descarta la pesimista visión neoliberal de que la intervención estatal se promueve siempre en beneficio personal de quienes formulan las políticas. Afirma la necesidad de una política de desarrollo amplia y flexible, una vez lograda la estabilización: una estrategia en la cual la coordinación del Estado tiene un papel subsidiario, significativo, y en la que el criterio del interés nacional sustituye al nacionalismo³.

² Aunque Washington está dominado por ideas neoliberales, sigue estando muy preocupado por las concentraciones de las rentas y la riqueza en América Latina. Sabe que la desigualdad no es sólo un importante problema social, sino también un obstáculo clave a la modernización efectiva de la región.

³ Sobre el aspecto pragmático del enfoque que propongo, véase mi monografía «A Pragmatic Approach to State Intervention» (Un enfoque pragmático de la intervención del Estado) (1980), en la que analizo el enfoque pragmático que emplean los economistas del Este y el Sudeste de Asia para hacer frente a sus problemas.

¿Enfoque neoliberal o enfoque pragmático?

El enfoque de Washington

El enfoque de Washington de la crisis latinoamericana ha cristalizado en los diez últimos años. John Williamson (1990a) publicó hace poco una monografía en la que definía lo que denominó el «Consenso de Washington», y aunque la palabra «consenso» quizá sea demasiado fuerte⁴, es evidente que en Washington y, en términos más generales, en los países de la OCDE existe efectivamente cierta sintonía en torno a la crisis latinoamericana.

Los orígenes de esa perspectiva son razonablemente claros. Sus raíces se hallan en el derrumbamiento del consenso keynesiano (Hicks, 1974; Bleaney, 1985) y en la crisis de la economía del desarrollo (Hirschman, 1979). Se caracteriza por el auge de una nueva derecha —el neoliberalismo— representada en la esfera de la economía por la escuela austríaca (Hayek, von Mises), los monetaristas (Friedman), los nuevos clásicos (Lucas, Sargent), los librecambistas (Krueger, Balassa) y la escuela de la opción pública (Buchanan, Olson, Tullock, Niskanen). Esas opiniones, templadas por un cierto grado de pragmatismo, son las que comparten los organismos multilaterales de Washington, la Reserva Federal, el Tesoro de Estados Unidos, los ministerios de Hacienda de los países del G-7 y los presidentes de los veinte bancos comerciales más importantes⁵. For-

⁴ El «enfoque de Washington» es el enfoque dominante en Washington y, en términos más generales, en los países industrializados, pero no es necesariamente de consenso. Richard Feinberg, al comentar la monografía de Williamson, dejó claro que si bien existe en Washington una tendencia hacia un «consenso centralista» persisten muchas dudas: «Un ejemplo, el papel del Estado. Convinimos en que deberían hacerse unos recortes. Pero, ¿queremos que el producto final sea un Jaguar de alto rendimiento y aerodinámico o un Yugo minimalista?» (1990: 22).

⁵ En relación con la gestión de la crisis de la deuda externa, este grupo forma lo que Susan George ha llamado «el sistema» (1988). A la cabeza de ese sistema se halla el Tesoro, siendo sus armas principales el Fondo para el Desarrollo Internacional y el Banco Mundial. Los ministros de Hacienda de los otros países del G-7, por una parte, y, por otra, los presidentes de los bancos internacionales más importantes (aproximadamente veinte), completan el sistema. En la fase inicial de la crisis de la deuda, el Banco de la Reserva Federal gobernado a la sazón por Paul Volcker, representaba al Gobierno de los Estados Unidos. Tras el anuncio del Plan Baker (1985), la influencia del «Fed» (la Reserva Federal) empezó a disminuir y prácticamente desapareció después de que Volcker dejara de ser su gobernador en 1987.

man el Consenso de Washington: el enfoque neoliberal, que, con Washington como origen geográfico, tiene enorme influencia en los gobiernos y las elites de América Latina.

Según ese enfoque, las causas de la crisis económica latinoamericana son básicamente dos: 1) excesiva intervención estatal, expresada en forma de proteccionismo, sobre-regulación y un sector público sobredimensionado, y 2) populismo económico, representado como laxitud fiscal: falta de voluntad para eliminar el déficit presupuestario. Según esa valoración, a corto plazo las reformas económicas deben combatir el populismo económico y controlar el déficit presupuestario, y a medio plazo deben presentar una estrategia de crecimiento orientada al mercado: es decir, reducir la intervención estatal, liberalizar el comercio y promover las exportaciones.

En la versión de Williamson (1990a: 8 a 17), el Consenso de Washington comprende diez medidas: 1) imponer la disciplina presupuestaria a fin de eliminar el déficit fiscal; 2) modificación de las prioridades de gasto estatal para eliminar las subvenciones y aumentar los gastos en educación y salud; 3) aplicación de una reforma fiscal, con un aumento de las tasas si ello es inevitable, pero con la advertencia de que «la base fiscal debe ser amplia y las tasas fiscales marginales deben ser moderadas»; 4) los tipos de interés deben estar determinados por el mercado y ser positivos; 5) el tipo de cambio debe estar determinado por el mercado; 6) el comercio debe liberalizarse y orientarse hacia el exterior (no es prioritaria la liberalización de los flujos internacionales de capitales); 7) las inversiones directas no deben sufrir ninguna restricción; 8) las empresas estatales deben privatizarse; 9) las actividades económicas deben desregularse, y 10) los derechos de propiedad deben recibir más garantías. Obsérvese que las cinco primeras reformas podrían resumirse en una: estabilización mediante políticas fiscales y monetarias ortodoxas, al estilo del FMI, en las que el mercado desempeña un papel principal. Las cinco reformas restantes constituyen diferentes formas de decir que la dimensión y el papel del Estado deben ser drásticamente reducidos. Así, la sugerencia implícita es transparente: la crisis latinoamericana tuvo su origen en la laxitud fiscal (populismo) y el estatatalismo (proteccionismo y nacionalismo).

Merece la pena señalar que el Consenso de Washington no dice nada acerca de la crisis de la deuda externa e ignora el problema del

ahorro público⁶, al tiempo que no sitúa históricamente el populismo económico ni la intervención estatal. La sugerencia implícita es que esos problemas siempre han constituido graves obstáculos para América Latina.

El enfoque de Washington supone que el crecimiento se reanudará automáticamente una vez se haya llevado a cabo la estabilización macroeconómica, la liberalización del mercado y la privatización. No cabe duda acerca de la prioridad de la estabilización. Además, las reformas del mercado probablemente mejoren la asignación de recursos y aumenten la eficacia del sistema económico. Pero en ningún país de América Latina se alcanzó el ideal neoliberal de un Estado mínimo. Incluso en Chile y Bolivia, que fue donde más se actuó en ese sentido, el papel económico del Estado sigue siendo crucial. En Colombia no se realizaron reformas estructurales, y sin embargo se logró la disciplina fiscal, y en la década de los ochenta el país tenía el mejor rendimiento económico del grupo. A su vez, los países que lograron estabilizarse y que están aplicando reformas estructurales liberales, como Bolivia y México, presentan insatisfactorias tasas de crecimiento (Cuadro 1.2). Tanto Williamson como Rüdiger Dornbusch (1989) han analizado este hecho, mientras que Pedro Malan (1990) observó que esta situación provocaba un claro malestar en Washington.

El enfoque pragmático, o de la crisis fiscal

La suposición de que basta con estabilizar y reducir la intervención estatal para que se produzca el crecimiento es falsa. Si bien las reformas liberalizadoras efectivamente favorecen la coordinación del mercado y mejoran la asignación de recursos, no basta con aumentar la eficacia del sistema económico para que haya crecimiento. Si se aspira a que el crecimiento se reanude, es necesario combatir la crisis fiscal, recuperar la capacidad de ahorro público y definir una nueva función estratégica del Estado, de forma que aumenten los ahorros totales y se pueda promover el progreso tecnológico.

El enfoque de la crisis fiscal, o pragmático, relaciona las dificultades económicas de América Latina con el problema de la deuda

⁶ Esta omisión de la deuda externa no es casual. Aunque Washington reconoce la existencia de una crisis de la deuda —o más bien un «problema» de la deuda—, la posición actual es que ese problema se ha sobrestimado mucho.

CUADRO 1.2.—América Latina: crecimiento del PIB per cápita e inflación en la década de los ochenta en algunos países (porcentajes)

	PIB per cápita			Inflación		
	1985-9	1989	1990	1985-9	1989	1990
Argentina	-2,1	-5,6	-1,8	468,6	4.923,8	1.344,4
Bolivia	-1,8	-0,1	-0,2	192,8	16,6	18,0
Brasil	2,2	1,2	-5,9	489,4	2.337,6	1.585,2
Chile	4,4	8,0	0,3	19,8	21,4	27,3
Colombia	2,7	1,5	2,1	24,5	26,1	32,4
México	-1,3	0,9	1,7	73,8	19,7	29,9
Perú	-2,6	-13,2	-6,8	443,2	2.775,8	7.649,7
Venezuela	-1,1	-10,1	3,2	32,5	81,0	36,5

Fuente: CEPAL, *Panorama Económico de América Latina 1990 y 1991*.

tanto como con el populismo económico⁷. La consecuencia de ambos es una crisis fiscal del Estado que se manifiesta en altas tasas de inflación. Como los precios y los salarios tienden a estar indiciados oficiosamente, esta elevada inflación tiene un carácter crónico, o inercial. Según este enfoque, los programas de estabilización, además de adoptar políticas fiscales y monetarias ortodoxas, deben incluir políticas de rentas y reducir la deuda pública pendiente. Una vez lograda la estabilización, deben seguir las reformas orientadas al mercado. Si bien el Estado que surja de esas reformas será más pequeño y estará reorganizado, no debe tener sólo una función política y asistencial, sino también una función económica, en especial en la esfera de una política industrial con objetivos concretos, orientada a favorecer las exportaciones.

El enfoque pragmático tiene como antecedente el enfoque de la dependencia, que predominó a fines de la década de los sesenta y a lo largo de la de los setenta. La principal diferencia radica en que el enfoque de la dependencia consideraba estructurales las causas del subdesarrollo, mientras que el enfoque pragmático supone que, hasta cierto punto, son estratégicas. Pero ambos se ocupan de la importancia de las variables internacionales —en este momento, la crisis de la deuda— y ambos critican los diagnósticos y las recetas que ignoran las peculiaridades de los países latinoamericanos⁸.

⁷ No resulta tan fácil como en el caso del enfoque de Washington definir a los patrocinadores de lo que denomino, a falta de un nombre consagrado, el enfoque de la «crisis fiscal», o pragmático: «crisis fiscal» para subrayar la causa básica de la crisis latinoamericana, «pragmático» para rechazar todo género de dogmatismo. Como predecesores directos del presente capítulo debería citar a Sachs (1987), Dornbusch (1989), Fanelli, Frenkel y Rozenwurcel (1990), y mi propio ensayo «A Pragmatic Approach to State Intervention» (Un enfoque pragmático de la intervención del Estado) (Bresser Pereira, 1990). Deseo mencionar aquí a varios economistas no sólo de América Latina y de Asia, sino también de los Estados Unidos y Europa, que comparten los principios básicos de este enfoque. Entre los economistas citados en el presente ensayo, además de los otros dos coautores del libro, Adam Przeworski y José María Maravall, deseo indicar que comparten mi defensa del enfoque de la crisis fiscal o pragmático Adolfo Canitrot, Albert Hirschman, Alice Amsden, Andre Lara Resende, Edmar Bacha, Colin I. Bradford, Jr., Elhanan Helpman, Eliana Cardoso, Felipe Passos, Fernando Fajnzylber, Gene Grossman, Guillermo Rozenwurcel, Jeffrey Sachs, José María Fanelli, Joseph Ramos, Michael Bruno, Miguel Kigel, Mitsuhiro Kagami, Nora Lustig, Paul Beckerman, Paul Krugman, Pedro Malan, Persio Arida, Richard Feinberg, Roberto Frenkel, Rogério Werneck, Rüdiger Dornbusch, Sebastian Edwards, Werner Baer y Yoshiaki Nakano.

⁸ Barbara Stallings (1991: 3) ha señalado recientemente que «las ideas más antiguas acerca de la influencia externa se han abandonado con demasiada rapidez. Irónicamente,

Desde el comienzo de la crisis de la deuda, los programas de ajuste patrocinados por Washington han exigido que se equilibren los presupuestos mediante reducciones tanto de los gastos corrientes como de la inversión. La alternativa de eliminar el déficit presupuestario mediante un aumento de los impuestos y una reducción de la deuda pública ha recibido menos atención⁹. Dicho en términos concretos, se considera que los ajustes de la balanza de pagos y de los precios son tan importantes que no se tiene en cuenta el carácter del ajuste fiscal. Un ajuste fiscal que perjudique la inversión se considera tan bueno como uno que reduzca los gastos corrientes. La reducción del gasto se valora mejor que el aumento de impuestos, olvidando que la reducción del gasto será por lo general regresiva, mientras que la subida de los impuestos puede constituir un instrumento de distribución de la renta¹⁰. La reducción de la deuda se deja sistemáticamente de lado como un último recurso. Y por lo general se ignora que la recuperación del ahorro público es una parte esencial de las reformas.

En cambio, el enfoque de la crisis fiscal parte de la hipótesis de que el crecimiento no se reanuda automáticamente después de la estabilización, sea porque la estabilización se logra a costa de la inversión pública o porque la reforma no aborda el problema del ahorro público. Este enfoque afirma que el crecimiento no se reanudará más que si la estabilización y las reformas de mercado se complementan mediante la recuperación de la capacidad de ahorro público y mediante políticas que definan una nueva función estratégica del Estado. Pues la crisis fiscal no significa solamente que el Estado no tiene crédito, que no puede financiar sus actividades, sino también que ha perdido la capacidad para invertir e impulsar políticas a largo plazo de desarrollo industrial, agrícola y tecnológico. Una vez supera-

justo cuando las variables internacionales adquirieron especial importancia en los años ochenta, desaparecieron como factor clave de las teorías del desarrollo.»

⁹ En esto no existe consenso en Washington. Desde hace poco el Banco Mundial ha venido destacando la importancia de subir los impuestos para equilibrar los presupuestos y también de financiar los programas contra la pobreza que harían que el ajuste fiscal y las reformas estructurales fuesen compatibles con la democracia. El FMI se preocupa cada vez más sobre cómo alcanzar estabilización con crecimiento. Véase en especial la monografía de Vito Tanzi (1989) en el libro del FMI dirigido por Mario Blejer y Ke-young Chu, *Fiscal Policy, Stabilization and Growth in Developing Countries* (Política fiscal, estabilización y crecimiento en países en desarrollo, 1989).

¹⁰ Esta crítica fue inicialmente la de Sachs (1987).

da la crisis fiscal habrá que restablecer el ahorro público con el objeto de financiar una estrategia de crecimiento¹¹.

El enfoque neoliberal supone que el ahorro y la inversión sustituirán a la inversión pública. Es cierto que, históricamente, esa ha sido la tendencia. Si bien el Estado desempeñó un papel decisivo en Alemania y en Japón a finales del siglo XIX, al invertir directamente en la industria, desde entonces ese papel se ha reducido y transformado. Sin embargo, no resulta realista esperar que una transformación así se realice bruscamente. La sustitución de las inversiones realizadas o inducidas directamente por el Estado por inversiones privadas debe ser forzosamente un proceso gradual. El Estado, en particular en la fase actual de desarrollo en América Latina, desempeña un papel complementario, y sin embargo estratégico, en la coordinación de la economía y en promover el crecimiento económico. Cuando el Estado queda paralizado debido a una crisis fiscal, toda la economía tiende a quedar paralizada.

El enfoque pragmático apoya la liberalización del comercio, pero no como una fórmula mágica. Como observa Colin I. Bradford, Jr. (1991: 88), las obras recientes sobre estrategias de desarrollo exponen otras opciones para lograr la competitividad internacional: 1) «una reforma estructural de la economía nacional que aumente la competitividad interna originando un crecimiento dinámico y un aumento de la oferta exportadora», o 2) «una reforma de la política comercial que aumente la competitividad internacional y permita a la economía responder a la demanda externa». La segunda opción es característica del enfoque de Washington. Sus representantes enumeran varios prerrequisitos para que una estrategia orientada hacia el exterior tenga éxito (Krueger, 1985), pero es evidente que, a su juicio, el requisito previo esencial es el de liberalizar el comercio y abrir la economía a la inversión extranjera. Para el enfoque pragmático es preferible la primera opción¹². Aunque por sí sola la liberalización del comercio puede ser una estrategia idónea para un país pequeño como Singapur, Hong Kong o Uruguay, para los grandes países de América Latina la liberalización del comercio puede ser sólo un ingrediente en una

¹¹ Obviamente existe una alternativa: financiar el crecimiento con ahorro exterior, en especial con inversión directa extranjera. Esa es, en parte, la vía que está siguiendo México. La inversión extranjera y la repatriación de capitales han permitido en México superar el estancamiento e iniciar la recuperación económica.

¹² Está presente, por ejemplo, en Fajnzylber (1990).

estrategia de desarrollo que abarque el ahorro público y la inversión en educación y tecnología, además de la promoción de las exportaciones. La estrategia de sustitución de las importaciones, que agotó su potencial hace mucho tiempo, se ha abandonado: no asegura la competitividad internacional. Pero no tiene mucho sentido creer que basta con que el Estado estabilice, liberalice el comercio y promueva la educación pública para que el crecimiento se reanude automáticamente. Como dice Bradford (1991: 93):

La idea (neo-liberal) del crecimiento dirigido por las exportaciones se basa en el concepto de que si las condiciones son correctas habrá exportaciones, pero la teoría no especifica los agentes de crecimiento dinámico de las exportaciones más allá de las ventajas de eficiencia derivadas de la asignación estática de recursos a través de un mecanismo correcto de precios. La idea [pragmática] de un crecimiento dirigido por las exportaciones se basa en una gama más amplia de elementos que activan el proceso de crecimiento. Esos elementos se centran en el proceso de generación de conocimientos tanto a escala interna mediante la educación, la formación profesional, la alfabetización, el apoyo de I + D, etc., como en la decisiva absorción de tecnologías externas mediante políticas económicas abiertas.

El enfoque pragmático no debe considerarse como un rechazo, sino como una alternativa al Consenso de Washington, con el que comparte muchos puntos de vista. Ambos se oponen a la actitud «nacionalista-populista» que todavía existe en América Latina, aunque cada vez tenga menos credibilidad y apoyo¹³. El enfoque pragmático acepta la necesidad de reducir el tamaño del Estado, que ha crecido de forma exorbitante en los últimos cincuenta años, y conviene en que esa expansión generó graves distorsiones, dado que el Estado tendía a verse capturado por los intereses especiales de los *rent-seekers*. Sin embargo, nuestro enfoque destaca que la crisis del Estado latinoamericano se debe al agotamiento de la forma de intervención estatal —la estrategia de industrialización mediante la sustitución de importaciones—, y no simplemente al tamaño del

¹³ El enfoque populista y nacionalista desdeña todo tipo de ajuste, supone que los déficit fiscales y los salarios más altos son funcionales para reforzar la demanda y el crecimiento agregados y niega que la intervención estatal haya sido demasiado grande y que la estrategia proteccionista de sustitución de importaciones esté agotada. El número de partidarios de estas ideas en América Latina se ha reducido drásticamente en los últimos años. Sin embargo, las prácticas correspondientes siguen estando generalizadas.

Estado. No acepta el axioma neoliberal que afirma «como los fallos del Estado son peores que los fallos del mercado, la solución consiste en reducir la intervención del Estado a un mínimo». Aunque los fallos del Estado puedan ser tan malos como los fallos del mercado, las reformas económicas y, de forma más general, las políticas económicas representan una tentativa de limitar y superar esos fallos. A veces las reformas implican menos intervención del Estado, pero otras veces implican más.

No obstante, con todas esas limitaciones, el enfoque pragmático apoya las reformas liberalizadoras de reducción del Estado, consagradas en la posición neoliberal. Pero la evaluación neoliberal de las causas de la crisis es incompleta y parcialmente errónea, sobre todo al confundir una profunda crisis fiscal con un concepto voluntarista de «indisciplina» fiscal. A causa de esto, las reformas que comporta el Consenso de Washington son insuficientes.

El diagnóstico neoliberal de los orígenes de la crisis latinoamericana de la década de los ochenta es históricamente inexacto. Esta crisis no se puede atribuir exclusivamente al populismo económico, pues el populismo siempre ha existido en América Latina. No puede adscribirse a una estrategia de sustitución de las importaciones, dado que durante muchos años esa estrategia obtuvo excelentes resultados económicos. No puede atribuirse al carácter intrínsecamente erróneo de la intervención estatal, pues durante muchos años esa intervención tuvo éxito. El desarrollo económico latinoamericano entre 1930 y 1980 habría sido inferior de no haber sido por el papel activo del Estado.

Según el enfoque pragmático, la crisis latinoamericana puede explicarse por las distorsiones acumuladas provocadas por años de populismo y desarrollismo nacional, por el crecimiento excesivo y distorsionado del Estado, por el agotamiento de la estrategia de sustitución de las importaciones y por la consecuencia principal de todas esas tendencias acumuladas: la crisis financiera del Estado, una crisis que paraliza al Estado, convirtiéndolo en un obstáculo, en lugar de en un eficaz agente de crecimiento.

El concepto de la crisis fiscal del Estado debe distinguirse claramente de la mera laxitud fiscal o los déficit presupuestarios. La crisis fiscal es un fenómeno estructural, no a corto plazo ni circunstancial. Desde luego, los déficit públicos persistentes generan una crisis fiscal pero, una vez que se eliminan, el país se enfrenta con un problema más grave. James O'Connor (1973) introdujo el concepto de la crisis

fiscal del Estado¹⁴, explicándola como la incapacidad cada vez mayor del Estado para hacer frente a las exigencias crecientes de distintos sectores de la economía y de los grupos sociales correspondientes.

En la década de los ochenta, la crisis fiscal del Estado en América Latina tuvo cinco ingredientes: 1) un déficit presupuestario; 2) un ahorro público negativo o muy pequeño; 3) una deuda externa e interna excesiva; 4) la escasa solvencia del Estado expresada en la falta de confianza en la moneda nacional y en el vencimiento a corto plazo de la deuda interna (por ejemplo, en el mercado a día brasileño de los bonos del Tesoro)¹⁵, y 5) la falta de credibilidad del Gobierno.

El déficit público y la insuficiencia del ahorro público son características del flujo de la crisis fiscal; la dimensión de la deuda pública —sea interna o externa— es una variable «stock». La falta de crédito y de credibilidad son fenómenos sociopsicológicos directamente relacionados con características objetivas pero con alguna autonomía respecto de ellas. Un país puede tener un gran déficit público y también una gran deuda pública, pero el Estado no tiene forzosamente que perder crédito ni su gobierno credibilidad. Es lo que ocurre en la actualidad con los Estados Unidos e Italia donde, a pesar del déficit y la deuda, no existe crisis fiscal, o al menos es mucho más suave que las crisis predominantes en América Latina. La pérdida de crédito por el Estado —la incapacidad para financiarse salvo mediante el *seigniorage* (creación de dinero)— constituye la quintaesencia de las crisis fiscales. Así, existe una relación directa entre una crisis fiscal y el régimen hiperinflacionario que tiende a prevalecer como consecuencia de la misma.

Casi todas las características de la crisis fiscal se explican por sí mismas. Pero creo que es importante destacar el problema de la insuficiencia del ahorro público. Este factor tiene un papel estratégico

¹⁴ Existe un pleonasma en esta expresión; una crisis fiscal es siempre una crisis del Estado. «Crisis financiera del Estado» es otra expresión posible con el mismo significado: «Crisis fiscal del Estado» sin embargo sirve para subrayar que el Estado está en crisis.

¹⁵ En el Brasil el Estado está financiado internamente por el mercado a 24 horas. Todos los días los agentes económicos transforman sus cuentas de depósito de los bancos en préstamos al Estado con un plazo de vencimiento de un día. Así se indican los activos financieros y se los protege contra la inflación, y el Estado se financia con un bono que es cuasi-dinero. El Plan Collor I (marzo de 1990) constituyó una tentativa de hacer frente a este problema (Bresser Pereira y Nakano, 1990).

fundamental, especialmente en un país en desarrollo. El ahorro público negativo tiende a ser una causa directa de las bajas tasas de inversión y del estancamiento de la renta *per cápita*. El ahorro público, S_G , es igual al ingreso público corriente, T , menos los gastos corrientes, C_G , donde se incluye el interés¹⁶:

$$S_G = T - C_G.$$

El ahorro público es un concepto distinto del déficit público, D_G , que equivale a los ingresos estatales corrientes menos el total de los gastos incluidas las inversiones, I_G , y corresponde al incremento de la deuda pública:

$$-D_G = T - C_G - I_G.$$

Dadas esas definiciones, y sin tener en cuenta el *seigniorage* real, la inversión pública se financia con cargo al ahorro público o al déficit público:

$$I_G = S_G + D_G.$$

Estas distinciones son de importancia. Forman parte del sistema normal de cuentas nacionales, pero con un defecto: las empresas estatales quedan excluidas del cálculo del ahorro público. Pocos economistas incluyen el ahorro público entre sus instrumentos¹⁷. Conforme al enfoque del ajuste fiscal y monetario adoptado por el FMI, las obras sobre estabilización se refieren casi exclusivamente al déficit público. Pero al analizar la economía de cualquier país el ahorro público es un concepto al menos tan importante como el concepto de déficit público.

El ahorro público se convertirá en un instrumento de especial importancia si adoptamos un concepto amplio de la inversión pública.

¹⁶ Podríamos excluir a las empresas estatales de los ingresos y los gastos corrientes. En tal caso, la forma más sencilla de estudiar su ahorro (positivo o negativo) es añadir a cada entidad los beneficios (ahorro positivo) o deducir las pérdidas (ahorro negativo).

¹⁷ Que yo sepa, no existe ningún estudio del ahorro público en los países de América Latina. Respecto del Brasil existe la información, pero, al igual que ocurre en todas partes, se excluyen las empresas estatales. Un economista que utilizó el concepto de ahorro público de forma pionera fue Rogério Werneck en su estudio de la economía del Estado brasileño (1987).

Conforme a este concepto, la inversión pública abarca, por una parte, 1) la inversión propiamente dicha, que comprende: *a*) inversiones en proyectos en los que el sector privado no ha mostrado interés (infraestructuras); *b*) inversiones sociales (educación, salud), y *c*) inversiones en seguridad (policía, prisiones), y, por otra parte, 2) subvenciones o incentivos a la inversión privada (política agrícola e industrial).

Cuando el ahorro público sea próximo a cero, el Estado no tendrá más que una alternativa si quiere invertir: financiar los proyectos a través del déficit público. No obstante, si el objetivo es reducir el déficit público —parte intrínseca de todo programa de solución de una crisis fiscal—, un resultado probable será una reducción de la inversión pública. Si el Estado invierte, aumentará su endeudamiento y su crédito disminuirá; si se elimina el déficit público, se reducirá la inversión. Y si el ahorro público es negativo, el Estado tendrá déficit aunque la inversión pública sea cero. El déficit financiará los gastos corrientes, que en su mayor parte consistirán en el pago de intereses. En todo caso, el Estado quedará paralizado y no podrá formular ni llevar a cabo políticas que impulsen el crecimiento. Y esa parálisis, más que ninguna otra cosa, revela la relación entre las crisis fiscales y el estancamiento económico.

La crisis fiscal en América Latina

Desde principios de la década de los ochenta, cuando estalló la crisis de la deuda externa, los países latinoamericanos han venido aplicando estrategias de ajuste y reforma de conformidad con el enfoque neoliberal. Los resultados en términos de estabilización son modestos; en términos de crecimiento *per cápita*, con la excepción de Chile, prácticamente nulos. Los partidarios del enfoque neoliberal dirán, sin duda, que no basta con esos esfuerzos: el ajuste fiscal debería ser más rígido, la política monetaria más firme, la tasa de interés más alta. Acepto que es imposible estabilizar sin incurrir en costes. Pero los esfuerzos deben tener un rendimiento. Sin embargo, en muchos casos, esos esfuerzos, en especial las medidas de estabilización, han resultado ser perversos, contraproducentes, dado que no han atacado el meollo de la crisis: la crisis fiscal y la consiguiente inmovilización del Estado (Bresser Pereira, 1989). Y la otra clave de

la crisis —el agotamiento de la estrategia de sustitución de importaciones— tampoco se ha resuelto, porque el Estado estaba paralizado.

Los gobiernos de América Latina, que entre la década de los treinta y la de los setenta desempeñaron un importante papel en cuanto a estructurar el interés nacional y promover el crecimiento económico mediante la apropiación y la utilización del ahorro público forzoso, se vieron perjudicados por la crisis fiscal y, a la larga, paralizados. El Cuadro 1.3 recoge datos de ocho países latinoamericanos. Pese a sus deficiencias, el cuadro es perfectamente claro en cuanto a la crisis fiscal¹⁸. En casi todos los países la inversión pública se mantuvo, como mínimo, al nivel de comienzos de la década de los ochenta; en los casos de México y del Perú cayó en picado. Los datos sobre el ahorro público son impresionantes. En 1980, de los ocho países escogidos, sólo Bolivia tenía un ahorro público negativo; en 1988 sólo Chile y Colombia (precisamente los dos países que no se enfrentan con una crisis fiscal) exhibieron un ahorro público positivo. El déficit público se redujo en prácticamente todos los países, pero sigue siendo alto. La única excepción es Chile, que viene presentando superávit desde principios de la década. El déficit de Colombia es pequeño. México, que en este cuadro todavía arroja un déficit, logró por fin controlar sus finanzas públicas al conseguir un superávit primario extraordinariamente alto¹⁹.

En el Cuadro 1.4 se exponen algunos datos relativos a las cuentas exteriores de los ocho países escogidos: ratio deuda/exportación, ratio deuda/PIB, y carga del interés para la administración central (externo

¹⁸ Como indican las notas del Cuadro 1.3, los criterios no son los mismos respecto de todos los países. En algunos países se incluyen las empresas estatales, y en otros no.

¹⁹ En México el déficit público fue en aumento hasta 1982, cuando llegó al 8,3 por 100 del PIB, y después disminuyó debido a un ajuste fiscal especialmente riguroso. En 1989 el déficit público mexicano descendió al 1,8 por 100. En 1990 llegó a cero. Sin embargo, los partidarios del consenso de Washington no suelen mencionar los datos sobre el déficit público operacional (necesidades de financiación del sector público) cuando hablan de México. Normalmente utilizan el concepto de déficit primario (déficit público menos intereses), que en 1990 representaba el 3,1 por 100 del PIB y pasó al 7,4 por 100 en 1982, pero desde 1983 se ha reducido mucho y se ha convertido en un superávit primario del 8 por 100 del PIB en 1988 y del 7,8 por 100 en 1989. El superávit primario demuestra, sin lugar a dudas, el gran esfuerzo que está realizando México. Pero la persistencia de un déficit público considerable, que no llegó a cero hasta 1990, constituye un indicio de que el problema de la deuda pública —y en especial de la deuda pública externa— no se había resuelto, lo cual obliga al Gobierno de México a pagar una suma enorme por concepto de intereses.

CUADRO 1.3.—*América Latina: inversión, ahorro y déficit públicos en algunos países*

	<i>Inversión pública</i> (porcentaje PIB) ^a		<i>Ahorro público</i> (porcentaje PIB) ^a		<i>Déficit público</i> (porcentaje PIB) ^b	
	1980	1988	1980	1988	1980	1988
Argentina	8,9	7,9	2,3	-2,2	7,6	8,6
Bolivia	1,2	2,7	-6,7	-2,0	9,1	5,5
Brasil	2,4	3,0	1,1	-2,6	6,7	4,8
Chile	2,6	3,5	6,4	11,4	-5,4	0,5
Colombia	6,6	7,7	0,7	1,1	2,5	2,2
México	9,6	4,4	1,5	-0,9	3,8	3,5
Perú	3,0	0,5	2,0	-3,6	3,9	7,6
Venezuela	1,3	3,2	7,3	-0,4	-4,0	8,6

^a Bolivia, Perú y Venezuela: únicamente administración central; Chile: administración central, entidades y municipios descentralizados; Brasil: excluidas las empresas estatales. Argentina, Bolivia, Chile y Venezuela: la inversión pública no incluye las transferencias de capital.

^b Bolivia: 1980, administración central únicamente.

Fuentes: Banco Interamericano de Desarrollo, *Progreso Económico y Social en América Latina: informe 1990*; CEPAL, *Panorama Económico de América Latina 1990 y 1991*. Respecto del déficit público, también Banco Central del Brasil y Banco de México.

e interno)²⁰. El cuadro indica claramente que las ratios de la deuda siguen siendo muy altas, salvo en Colombia y en Chile. En todos los países la ratio deuda/exportación empeoró entre 1980 y 1988. Por término medio, las transferencias de recursos reales siguen siendo muy altas. Cuando son pequeñas (el Perú) o incluso negativas (Venezuela en 1988), ello puede denotar únicamente malos resultados de la balanza comercial y de servicios reales y un considerable déficit por cuenta corriente. Los datos relativos a los pagos de intereses no son totalmente fiables. Los intereses pagados por el Gobierno central de México parecen ser excesivos, pero coinciden con un superávit

²⁰ Estas ratios, junto con los datos del Cuadro 1.3, especialmente la ratio de ahorro público, son excelentes indicadores de la crisis fiscal. Una información adicional e importante sería el endeudamiento público total (interno y externo, comprendidas las empresas estatales), pero no he logrado encontrar esos datos para los ocho países. La carga de los intereses para el gobierno central proporciona un indicio.

CUADRO 1.4.—*Ratios de la deuda externa pública en América Latina (algunos países)*

	Ratio deuda/exportación			Transferencias de recursos (porcentaje PIB)		
	1980	1988	1989	1980	1988	1989
Argentina	2,8	5,3	5,4	-2,2	5,2	6,4
Bolivia	2,3	6,1	4,0	5,4	8,3	-3,3
Brasil	3,2	3,1	3,1	-3,3	6,2	4,9
Chile	1,9	2,1	1,7	-4,2	5,6	4,0
Colombia	1,3	2,4	2,2	0,6	6,7	3,0
México	2,4	3,5	2,9	-2,3	8,4	0,9
Perú	2,1	4,5	3,7	0,0	1,9	3,2
Venezuela	1,5	3,0	2,3	7,0	-4,8	4,4

Fuentes: CEPAL: *Panorama Económico de América Latina 1990 y 1991*; Banco Interamericano de Desarrollo, *Progreso Económico y Social en América Latina: Informe 1990*.

primario del 7 por 100 del PIB y un déficit público del 5 por 100 del PIB.

Orígenes de la crisis fiscal

Como indican los datos de los Cuadros 1.3 y 1.4, los esfuerzos realizados por ajustar las economías latinoamericanas en la década de los ochenta fueron impresionantes. Sin embargo, su éxito fue limitado. El único país que pudo realizar el ajuste y superar la crisis fiscal fue Chile, y ya lo había hecho anteriormente, en la década de los setenta. Además, durante la década de los ochenta, los países latinoamericanos se esforzaron no sólo en verificar el ajuste, sino en llevar a cabo reformas estructurales. Pero los resultados en términos de crecimiento también fueron insatisfactorios, salvo una vez más en Chile y quizá últimamente en México. Estos dos países son los que se brindan como escaparates del enfoque de Washington. Es posible que ello sea cierto en el caso de Chile, pero ni siquiera este país, desde 1983, ha seguido estrictamente las recetas neoliberales. En cuanto a México, es importante recordar que la estabilización se logró mediante una combinación de política fiscal y de choque heterodoxa y que la política industrial sigue formando parte del programa del Gobierno. En todo

caso, se considera por lo general que México está más cerca del enfoque de Washington que del enfoque de la crisis fiscal, especialmente porque el Gobierno de México fue el primero en firmar un acuerdo sobre la deuda con arreglo al Plan Brady.

La crisis fiscal del Estado en América Latina fue resultado de dos factores: por una parte, el excesivo endeudamiento externo de la década de los setenta; por otra, el retraso en reemplazar la estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones por otra basada en las exportaciones. Los dos factores se pueden reducir a uno si observamos que el gran endeudamiento de la década de los setenta fue la forma perversa que encontraron los gobiernos y las empresas de América Latina para prolongar artificialmente una estrategia de desarrollo que ya estaba agotada en la década de los sesenta. Fanelli, Frenkel y Rozenwurcel (1990: 1), en su crítica del consenso de Washington, observaron que la crisis latinoamericana

no tuvo su origen en las debilidades de la estrategia de sustitución de importaciones, sino más bien en la dinámica del ajuste a la conmoción externa que ocurrió a comienzos de la década de los ochenta. De hecho, consideramos que en la actualidad las principales limitaciones al crecimiento tienen su origen en los aspectos duraderos de los desequilibrios externos y fiscales inducidos por la crisis de la deuda, que todavía no se ha invertido al cabo de diez años de ajuste.

Estos tres economistas argentinos subestiman el agotamiento de la estrategia de sustitución de importaciones, pero su definición de los orígenes y la naturaleza de la crisis es un ejemplo excelente del enfoque de la crisis fiscal²¹.

En segundo lugar, los orígenes políticos de esta crisis no se hallan fundamentalmente en el populismo económico, como se suele pensar en Washington²². No cabe duda de que las políticas económicas populistas desempeñan un papel, pero el populismo siempre ha existido en América Latina, y antes de la década de los ochenta no representaba un obstáculo a una razonable estabilidad de precios ni

²¹ Sobre el carácter fiscal de la crisis, véase asimismo Sachs (1987); Bresser Pereira (1987), (1988b); Reisen y Totsenburg (1988); Fanelli y Frenkel (1989).

²² El populismo económico tiene algunas contribuciones clásicas: Canitrot (1975), O'Donnell (1977) y Díaz-Alejandro (1981). Esos estudios, mas las contribuciones recientes de Sachs (1988), Dornsbuch y Edwards (1989), Cardoso y Helwege (1990) y del autor, solo (1988c) y en colaboración con Fernando Dall'Acqua (1989), se reunieron en un libro, *Populismo económico*, dirigido por Bresser Pereira (1991).

al crecimiento. El nuevo hecho histórico que llevó a las economías latinoamericanas a una crisis fiscal jamás experimentada con anterioridad fue una decisión no populista adoptada en la década de los setenta, casi siempre por regímenes militares, de garantizar una enorme deuda exterior y después nacionalizarla. El enfoque neoliberal acusa al neopopulismo de algo que no fue fundamentalmente culpa suya (Bresser Pereira y Dall'Acqua, 1989; Cardoso y Helwege, 1990). No fue una casualidad que el único país de América Latina que tuviera tasas satisfactorias de crecimiento en la década de los ochenta fuese el único que no había acumulado antes una gran deuda externa: Colombia.

La incapacidad para financiar el Estado mediante los impuestos, especialmente impuestos sobre la renta, es un rasgo esencial de los países latinoamericanos con crisis fiscal. En América Latina los ricos no pagan impuestos. La carga fiscal tiende a ser sistemáticamente baja no sólo en comparación con los países desarrollados, sino también con los asiáticos que se hallan al mismo nivel aproximado de desarrollo (Kagami, 1989). En América Latina casi todos los impuestos son indirectos, de forma que los sistemas fiscales tienden a ser regresivos. El Estado se financió, en una primera fase, por los impuestos a la exportación. En una segunda fase, cuando disminuyeron las rentas de las exportaciones de productos primarios, se financió mediante impuestos indirectos e impuestos dirigidos a la creación de fondos especiales de inversiones. En una tercera fase, en la década de los setenta, cuando esas fuentes de ingresos del Estado se agotaron o se mostraron insuficientes, la deuda externa resultó ser una alternativa fácil. Al quedar suspendida esta última, aumentó la función de los impuestos inflacionarios en la financiación del Estado. Los impuestos sobre la renta siempre representaron una pequeña fracción de las recaudaciones fiscales²³.

Como observa Przeworski, «la cuestión clave es si el Estado de que se trate es capaz, política y administrativamente, de recaudar ingresos fiscales de quienes los pueden pagar; en varios países latinoamericanos, y notablemente en Argentina, el Estado se halla en tal situación de quiebra que la única forma en que puede sobrevivir día a día es pidiendo dinero prestado a quienes podrían pagar impuestos»

²³ El ingreso medio de los impuestos sobre la renta en América Latina en 1988 constituyó sólo el 23 por 100 del total de los ingresos gubernamentales. Y esa cifra está inflada por los productores de petróleo como el Ecuador y México (Cheibub, 1991).

(1990a: 20 y 21). Ese rasgo se podría atribuir al populismo, pero prefiero identificarlo con el carácter autoritario del Estado capitalista latinoamericano, que comporta la sumisión del Estado a los ricos.

El hecho de que los gobiernos de América Latina suelen establecer unos impuestos insuficientes al mismo tiempo que incurren en déficit presupuestarios, financiados inicialmente con préstamos y después mediante impuestos inflacionarios, puede tener otra explicación además del populismo y el autoritarismo. Algunos autores, implicados en una «nueva política económica», relacionan el fenómeno con la inestabilidad y la polarización políticas. La perspectiva de una alternancia política (inestabilidad) y los sistemas sociales muy conflictivos (polarización) que existen en América Latina como consecuencia de una distribución sumamente desigual de las rentas inducen a los gobiernos a incurrir hoy en déficit que pagarán en el futuro otros gobiernos, probablemente representativos de otros grupos de intereses (Alesina y Tabellini, 1988; Alesina y Edwards, 1989; Edwards y Tabellini, 1990).

Reformas «de mercado»

Si el enfoque pragmático incorpora una evaluación más correcta de las causas y la naturaleza de la crisis económica latinoamericana que la visión neoliberal, las reformas económicas que se necesitan también son algo diferentes. No basta con combatir el populismo y reducir el Estado. Si bien la disciplina fiscal es un objetivo esencial, al igual que un Estado más pequeño, la intervención estatal no es intrínsecamente mala.

Efectivamente el Estado se convirtió en un obstáculo al crecimiento en América Latina, pero en una fase anterior había sido un agente estratégico de ese mismo crecimiento; las distorsiones de esa estrategia de intervención superaron, a la larga, sus beneficios. La ineficiencia consiguiente de la acción estatal, más unos déficit presupuestarios persistentes y la deuda pública resultado de todo ello llevaron a las economías latinoamericanas a la crisis fiscal. De ahí que la reforma económica fundamental sea resolver la crisis fiscal; es decir, reducir la deuda pública y recuperar la capacidad de ahorro del Estado. Esa es la condición que permitirá a los países latinoamericanos restablecer la confianza en la moneda nacional, estabilizar los precios a corto plazo, reemplazar la estrategia de sustitución de importaciones por

una nueva política industrial basada en las exportaciones y el mercado a medio plazo.

Las reformas deben ser «de mercado», pero es necesario volver a examinar este concepto. En la década de los ochenta la expresión «de mercado» se convirtió en una fórmula mágica, lo que se manifiesta en afirmaciones como «para que las economías tengan éxito, deben ser de mercado»; «sólo las economías de mercado, como las del Japón, Corea y Alemania pueden sostener tasas elevadas de crecimiento económico y tecnológico»; «las economías de mercado son economías controladas por un mercado autorregulador». Especialmente en Asia, los encargados de formular políticas que, de hecho, practican la intervención estatal, suelen utilizar la expresión «de mercado» para ocultar esas mismas prácticas, pues saben que éstas no se aceptan en los foros internacionales. Preguntemos a un encargado de formular políticas japonés, coreano o de Singapur cómo definiría sus respectivas economías, y la respuesta será rápidamente: «una economía de mercado». Pero al decirlo es evidente que no están pensando en una economía controlada por un mercado autorregulado. Como es bien sabido, el Estado ha tenido y sigue teniendo una función importante en el desarrollo de los países del Este y del Sudeste asiático²⁴. Al decir que sus economías son de mercado, están afirmando algo que es cierto —efectivamente se orientan hacia los mercados externos—, al mismo tiempo que evitan pragmáticamente todo debate ideológico.

Pero, ¿qué es una economía de mercado? ¿Es sinónimo de una economía coordinada por el mercado, en la que el Estado no tiene prácticamente ninguna función económica? Desde luego que no. A fin de aclarar esta cuestión, con un mínimo de interferencias ideológicas, deben distinguirse los conceptos de mercado y coordinación del mercado, pues se trata de fenómenos diferentes.

Las economías capitalistas son, por definición, economías de mercado. Pueden orientarse hacia el mercado interno, como ocurrió en América Latina durante el período de la estrategia de industrialización mediante sustitución de importaciones, o hacia los mercados externos, como lo han hecho los «tigres» del Este asiático desde la década de los sesenta. Las economías estatistas, como las de la

²⁴ Los partidarios del enfoque de Washington tratan insistentemente de utilizar a los países recientemente industrializados de Asia en apoyo de sus tesis, lo cual no tiene sentido habida cuenta de la función del Estado. El libro definitivo a este respecto es el escrito por Alice Amsden (1989).

antigua Unión Soviética, son las únicas que no son de mercado. Las empresas estatales de esas economías no producen fundamentalmente para el mercado, sino para el plan. Sin embargo, las economías capitalistas no están coordinadas sólo por el mercado, sino también por el Estado: por la política general, por algún tipo de planificación²⁵. Toda economía capitalista es resultado de una coordinación mixta del mercado y el Estado²⁶. Esas ideas se organizan en el Cuadro 1.5.

CUADRO 1.5.—*Algunos países clasificados conforme a los criterios de mercado y coordinación del mercado*

		Mercado	
		Hacia el interior	Hacia el exterior
Coordinación del mercado	Mixta	América Latina	Corea Japón Francia/Alemania
	Mercado		Inglaterra Estados Unidos

Desde la década de los cuarenta, cuando empezó a formularse la economía del desarrollo, la estrategia básica de desarrollo se basaba en la intervención estatal. La estrategia del «gran empujón» (*big push*), la teoría del crecimiento desequilibrado, la teoría del excedente laboral, la teoría del intercambio desigual, el modelo de los dos desfases (*two-gap model*) y la estrategia de sustitución de importaciones se basaban en alguna forma de intervención estatal. Los países en desarrollo aplicaron mucho esas teorías académicas. Washington las adoptó y utilizó al Banco Mundial, institución presuntamente destinada a

²⁵ Robert Heilbroner (1990: 98) observa: «Así, el capitalismo está íntimamente trabado con la planificación, al igual que lo está el mercado. Su trabazón no se califica de planificación, sino de política económica y huelga señalar que la política económica es muy diferente de la planificación centralizada. Pero es una planificación: es decir, un esfuerzo deliberado para conseguir un resultado diferente del que produciría de otro modo el proceso del mercado.»

²⁶ Sachs (1987), al criticar el enfoque de Washington, demostró que el éxito económico del Japón, Corea y Taiwan no se puede atribuir a la liberalización del comercio, dado el carácter mixto de estas economías, en las que el Estado sigue desempeñando un papel decisivo.

prestar sólo a los gobiernos, como principal instrumento para promover el crecimiento. Durante un cuarto de siglo como mínimo (1945-1970), los países en desarrollo y el Banco Mundial desafiaron con éxito al viejo orden internacional liberal. Pero en la década de los sesenta algunos países asiáticos advirtieron que aquella parte de la estrategia general referida a la sustitución de importaciones estaba agotada, y la abandonaron. Decidieron copiar el modelo japonés de intervención basado en una política industrial aplicada caso por caso, y no en el proteccionismo. Pero el papel del Estado en la promoción del crecimiento siguió siendo clave.

En la década de los setenta, en el momento mismo en que la economía del desarrollo y el consenso keynesiano se derrumbaban, los países en desarrollo iniciaron el movimiento del Nuevo Orden Internacional, tentativa política sistemática de poner en tela de juicio el sistema liberal internacional. Fue el momento equivocado. Por entonces, varias formas de intervención estatal habían llegado demasiado lejos, habían provocado distorsiones cada vez mayores y habían facilitado el auge del neoliberalismo²⁷. El fracaso del movimiento del Nuevo Orden Internacional constituye un claro indicio de que los tiempos habían cambiado. Y hacia 1970 se iniciaba la ola académica del neoliberalismo que, en la década de los ochenta, pondrían en práctica los políticos y los encargados de formular políticas.

A comienzos de los setenta había terminado la fase de expansión del Estado que se inició en los años treinta y estaba empezando una nueva fase de reducción del Estado. Volvió a manifestarse la pauta cíclica y en constante evolución de la intervención del Estado (Bresser Pereira, 1988a). Las distorsiones provocadas por el crecimiento excesivo y desorganizado del Estado provocaron una crisis fiscal, lo cual indicó que había llegado el momento de reestructurar y reducir la deuda, privatizar, desregularizar y liberalizar el comercio.

Sin embargo, la oleada neoliberal tiene unos límites evidentes. La tentativa de excluir al Estado de la economía resultó ser más retórica que real en los países industrializados. El proteccionismo fue en aumento mientras se predicaba el neoliberalismo. En Gran Bretaña, donde la oratoria neoliberal era especialmente vociferante, se realiza-

²⁷ Stephen Krasner (1985: 7) observa que «las exigencias relacionadas con las propuestas del Nuevo Orden Internacional, que adquirieron su mayor relevancia a mediados de los setenta, son la manifestación más clara de los esfuerzos del Tercer Mundo por reestructurar unos regímenes internacionales orientados hacia el mercado».

ron algunas privatizaciones, pero el papel económico del Estado siguió siendo importante. La Comunidad Europea, controlada por una burocracia con sede en Bruselas, es un ejemplo contemporáneo de intervención estatal con éxito. En el Este y Sudeste de Asia, si bien se ha llevado a cabo una cierta liberalización, la función del Estado sigue siendo fundamental. Esas economías están orientadas hacia el mercado exterior, pero no son coordinadas por el mercado.

Así, las reformas económicas en América Latina no tienen por qué ser forzosamente tan solo neoliberales, ni estar simplemente coordinadas por el mercado. Desde luego, tendrán que basarse en el mercado. Más concretamente, dado el agotamiento de la estrategia de sustitución de importaciones, tendrán que orientarse hacia el mercado exterior. Pero su coordinación debe ser mixta, como ocurre con todas las estrategias de desarrollo más recientes que han tenido éxito. La condición para el éxito es que las reformas superen la crisis fiscal del Estado, de modo que éste recupere su capacidad para intervenir, planificar y llevar a cabo su política general.

Lo mismo cabe decir de Europa del Este, incluida la antigua Unión Soviética. El año de la revolución democrática fue 1989. También fue el año en el que resultó dramáticamente evidente que las formaciones sociales estatistas, en las cuales domina un modo tecnoburocrático de producción y en las que la economía está dirigida de forma centralizada, no pueden coordinar la economía a largo plazo. Lo que no estaba claro es que ello es especialmente cierto en el caso de que el Estado esté en quiebra, víctima de la crisis fiscal. Así ocurre con los antiguos estados comunistas de Europa del Este²⁸. Ahora, cuando la Europa del Este ha tenido su revolución democrática, no cabe duda de que la estabilización y la liberalización son necesarias. Pero una de las prioridades, además de reducir el aparato estatal, será superar la crisis fiscal a fin de potenciar al Estado para que asuma un papel positivo en el desarrollo. Los próximos años estarán llenos de dificultades. Si el estatismo es ineficiente y el socialismo inviable, el capitalismo es irracional (Przeworski, 1989)²⁹.

²⁸ He estudiado las formaciones sociales estatistas y el modo tecnoburocrático de producción en mi obra (1981a).

²⁹ Según Przeworski, «El capitalismo es irracional en el sentido de que bajo ese sistema no podemos utilizar la totalidad del potencial productivo sin compensar a quienes controlan los medios productivos». A su vez, el socialismo, que define como «sinónimo de la dirección centralizada de la asignación de recursos» es inviable, mientras «en el mundo real la gente se muere de hambre» (1989: 3, 16, 28).

Los mercados no funcionan a partir de la nada. Son instituciones que dependen de otras instituciones, especialmente de un Estado fuerte y un gobierno respetado.

Las reformas idóneas

Así, las reformas económicas idóneas no son sólo las que sugiere el enfoque de Washington: 1) estabilizar, y 2) reducir la función del Estado. Según el enfoque pragmático, es necesario añadir otras dos direcciones: 3) superar la crisis fiscal, y 4) definir una nueva (aunque reducida) estrategia de crecimiento, es decir, una nueva pauta de intervención estatal.

Estabilizar la economía equivale a controlar la inflación y la balanza de pagos. El requisito esencial es la disciplina fiscal. Los instrumentos básicos son macroeconómicos: política fiscal, política monetaria y política de rentas (política de salarios y precios).

Reducir el aparato del Estado equivale a reducir su tamaño y la intensidad de su intervención. Los instrumentos básicos son la privatización, la liberalización del comercio y la desregulación. La privatización no sólo es necesaria porque las empresas estatales crecen demasiado y resultan vulnerables a intereses tanto internos de la tecnoburocracia como externos (a la empresa) de carácter político, y no sólo porque no responden con suficiente rapidez a los estímulos del mercado, sino también porque su venta puede ayudar a resolver el problema de la deuda pública. Leslie Armijo (1991: 34), tras estudiar el proceso de privatización en Argentina, Brasil, México y la India, reconoce que esta última consideración constituye el verdadero motivo de la privatización, pero añade que los cuatro países actuaron en materia de privatización bajo la intensa presión del consenso de Washington. Evidentemente, esta última motivación es perversa.

La liberalización del comercio no es una panacea, pero el proteccionismo era tan fuerte en América Latina que hacía falta un impulso en la dirección opuesta. Además, las experiencias de liberalización del comercio han resultado ser positivas en general³⁰. Sin embargo, este resultado positivo no debe atribuirse sólo a las ventajas intrínsecas del libre comercio —después de todo, el libre comercio no se practica de hecho en los países desarrollados—, sino también a que esas

³⁰ Véase en especial el estudio de Michaely, Papageorgiou y Choksi (1991).

experiencias son una respuesta al excesivo proteccionismo anterior. Lo mismo cabe decir de la desregulación.

Superar la crisis fiscal del Estado significa no sólo generar un superávit presupuestario (o un déficit público muy inferior), sino también reducir la deuda pública (interna y externa), recuperar el crédito del Estado y la credibilidad del Gobierno y recuperar el ahorro público. La reforma básica consiste en reestructurar la deuda pública interna y externa y sus respectivos pagos de intereses, reduciendo el volumen total y alargando los vencimientos.

Dado el objetivo de reconstruir la capacidad del Estado para formular y llevar a cabo una estrategia de crecimiento, el restablecimiento del ahorro público es una parte esencial de la reforma económica. Además de reducir la deuda pública, la reforma tributaria encaminada a aumentar la carga fiscal (junto con la mejora de las recaudaciones fiscales) es la estrategia básica que se debe seguir. La resistencia interna y externa a estas medidas será grande. El argumento más difundido contra la reducción de la deuda, que puede lograrse internamente mediante un gravamen sobre el capital y externamente mediante algún tipo de decisión unilateral, es que esas medidas dañarán el crédito del Estado. El argumento contra la reforma fiscal es que la subida de los impuestos perjudicará las inversiones.

Sin duda, también hay que reducir los gastos y las subvenciones del Estado. Existen gastos que no hacen más que alimentar a una burocracia corrupta y a unos sectores empresariales privilegiados, especialmente los proveedores del Estado. Pero los límites económicos y políticos de la reducción de los gastos estatales son muy estrictos. Por lo general, los sueldos y salarios en el sector público son muy bajos. El exceso de personal en algunos departamentos se ve compensado por la escasez de funcionarios públicos en otros. Además de su papel clásico de mantenimiento de la ley y el orden y de sus funciones de promoción social y económica, el Estado en América Latina siempre ha desempeñado el papel de mantener a una clase media de burócratas. Esta burocracia, normalmente protegida por los derechos constitucionales, dista mucho de ser pasiva. Las reformas administrativas deben organizar y utilizar esta burocracia de forma más racional. Pero se trata de una reforma a largo plazo y no de una medida a corto plazo para superar la crisis actual.

Una vez recuperado el ahorro público, una reforma esencial consiste en definir una nueva pauta de intervención del Estado. La antigua se basaba en la protección del comercio, la inversión directa

en empresas de propiedad estatal y las subvenciones a la inversión privada. Es probable que la nueva pauta excluya la inversión directa y el proteccionismo comercial, dado que se basa en la privatización y la liberalización del comercio. Pero no prohibirá toda clase de subvenciones. La principal función coordinadora la desempeñará el mercado, pero el Estado mantendrá su parte. Como decía el informe de 1990 sobre el Diálogo Interamericano: «En resumen, el objetivo no debe ser el de privar al Estado de su función económica. Por el contrario, el problema consiste en rediseñar y mejorar esa función y ampliar y reforzar la contribución del sector privado y del mercado al mismo tiempo» (1990: 29). El ahorro público se utilizará primordialmente para estimular las inversiones privadas estratégicas y los desarrollos tecnológicos, proteger el medio ambiente y asegurar los niveles de salud y de educación.

El paradigma neoliberal descarta la política industrial. Pero no sólo las experiencias con éxito del pasado en América Latina, sino también resultados actuales en Asia e incluso en los países de la OCDE muestran que ningún Gobierno, ni siquiera el de Thatcher en Gran Bretaña, puede permitirse dejar de aplicar esas políticas. La política industrial, aunque a menudo se disfraza, forma parte de la práctica cotidiana del mundo desarrollado, en especial en relación con la industria de alta tecnología. Y un número creciente de estudios muestra la necesidad de una política industrial cuando los mercados no son perfectos, como suele ocurrir en las industrias de alta tecnología, en las que existen unos grandes costes fijos de entrada, considerables economías de escala, curvas pronunciadas de aprendizaje de técnicas, posibles efectos secundarios entre empresas debidos a externalidades y asimetría de información entre ofertantes y compradores³¹.

La política industrial y tecnológica no se basará en una protección y en unas subvenciones generalizadas, sino en un análisis de los proyectos caso por caso, encaminado a la competitividad internacional. Al seguir una estrategia de mercado las subvenciones se orientarán a la promoción de las exportaciones y se vincularán directamente a los resultados de las exportaciones de las distintas empresas. Como indica Amsden (1991: 185 y 186).

³¹ Véase un examen de esos estudios en Grossman (1990). Entre las obras examinadas figuran Grossman y Helpman (1986), Pack y Westpahl (1986), Krugman (1987), Flam y Staiger (1989) y Helpman y Krugman (1989).

Los datos del Este de Asia sugerían que en una industrialización dependiente de las subvenciones, el crecimiento será más rápido cuanto mayor sea la medida en que el proceso de asignación de subsidios se discipline y se vincule a los niveles de los resultados, y es posible que las exportaciones sean el instrumento de supervisión más eficiente... Los estados de Taiwan y Corea del Sur no lograron el desarrollo sino pragmáticamente. Una vez que empezaron no sólo a subvencionar empresas, sino a imponerles normas sobre resultados (entre otros, objetivos de exportación), fue cuando el crecimiento aumentó.

En resumen, aunque la asignación de recursos esté organizada esencialmente por el sistema de precios, seguirá estando influida por el Estado. En particular, habrá que estudiar un tipo de interés subvencionado para financiar proyectos prioritarios. El tipo de interés de mercado que hace falta para atraer flujos de capital o impedir la huida de capitales en América Latina es considerablemente superior a los tipos imperantes en los países desarrollados. Los márgenes que exigen los bancos locales para cubrir los costes operacionales son también considerablemente más altos que en los países desarrollados. Los tipos de interés de mercado resultantes para los préstamos no son coherentes sino con unas tasas muy altas de rendimiento de las inversiones, que sólo podrían lograrse mediante una reducción de salarios enorme y, probablemente, inviable. La alternativa es limitar esos altos tipos de interés del mercado a la financiación del capital activo y a las inversiones no prioritarias, al mismo tiempo que se subvencionan abiertamente los tipos de interés de las inversiones prioritarias³².

Estudios de países

Introducción

En la perspectiva de los dos enfoques de la crisis latinoamericana, paso a examinar ahora lo que está ocurriendo de hecho en ocho

³² El interés real para los inversores en los países desarrollados es, aproximadamente, del 4 por 100, con una banda de alrededor del 2 por 100. Así, el tipo de interés real de los préstamos será de en torno al 6 por 100, compatible con una tasa razonable de rendimiento de las inversiones de aproximadamente el 12 por 100. En América Latina el tipo de interés real que atraería al capital es de aproximadamente el 10 por 100 y el tipo que exigen los bancos de aproximadamente el 5 por 100. Así, el tipo de interés real sobre los préstamos (15 por 100) sólo es compatible con un tipo medio de rendimiento de las inversiones de aproximadamente el 25 por 100. Una tasa de rendimiento tan alta sólo sería posible con una concentración adicional de rentas en una región en la que esto ya constituye un grave problema económico y político.

importantes países. ¿Han sido víctimas de una crisis fiscal? ¿Qué reformas han emprendido: sólo las de Washington o también reformas basadas en el enfoque pragmático? ¿Cuáles han sido sus resultados?

Hasta 1990, y teniendo en cuenta sólo sus ocho países principales³³, América Latina permaneció básicamente estancada. La renta *per cápita* no aumentó. Las excepciones son Chile, Colombia, y quizá México³⁴. En cambio, Brasil, Argentina y Perú hicieron frente a una hiperinflación y siguieron enfrentándose a tasas altas de inflación. La cuestión evidente es, pues, si los países que han logrado estabilización y crecimiento habían adoptado anteriormente las cuatro reformas pertinentes, y si los países que no han tenido éxito no aplicaron esas reformas. Una cuestión distinta es la de por qué algunos países pudieron realizar las reformas necesarias y otros no.

Chile y Colombia

En el caso de Chile, la respuesta a la primera pregunta es positiva: la economía se estabilizó, la crisis fiscal se superó, se redujo el aparato estatal y se liberalizó el comercio. Sólo que no está claro cuál es la nueva pauta de intervención estatal. Chile no es un modelo de una economía liberal, coordinada por el mercado. Según una estimación, en el período de 1982 a 1987 las subvenciones a empresas privadas financiadas por el Banco Central ascendieron al 4,3 por 100 del PIB (Oliveira, 1991). Codelco, la empresa estatal que explota las minas de cobre y sigue realizando el 50 por 100 de las exportaciones chilenas, no se privatizó. Se reestructuró y se hizo mucho más eficiente, siendo en la actualidad un ejemplo de próspera administración estatal.

Las reformas liberalizadoras y el ajuste fiscal fueron impuestas por un régimen autoritario que durante muchos años contó con el apoyo político de la clase media y los sectores capitalistas. Estas reformas tuvieron éxito. La inflación está controlada desde hace varios años. En cuanto al crecimiento económico, 1990 fue un mal año para la economía chilena. Pero entre 1985 y 1988 el crecimiento del PIB *per*

³³ Brasil, México, Argentina, Chile, Venezuela, Colombia, Perú y Bolivia.

³⁴ Las tasas de crecimiento *per cápita* de México en 1989 y 1990 fueron, respectivamente, de 0,8 y 0,4 por 100.

cápita fue por término medio del 3,3 por 100, y en 1989 llegó al 7,5 por 100 (Cuadro 1.6)³⁵.

CUADRO 1.6.—*Chile: Variables macroeconómicas en la década de los ochenta.*

	1980-4	1985-8	1989	1990
Crecimiento del PIB	0,1	5,3	9,8	2,0
PIB <i>per cápita</i>	-1,3	3,5	8,0	0,3
Inversión/PIB	15,3	14,3	16,9	17,7
Salarios (1980 = 100)	102,4	96,1	102,9	104,8
Transferencias de recursos/PIB	-0,7	7,0	4,0	2,2
Deuda/exportaciones	3,4	3,5	1,7	1,7
Déficit presupuestario/PIB ^a	3,0	1,5	-1,2	-0,5
Inflación	22,1	19,4	21,4	27,3

^a El signo menos indica un superávit.

Fuentes: Véase el Cuadro 1.1.

Hasta 1983 los costes de la transición fueron muy altos. En 1974/1975 la renta *per cápita* disminuyó en un 26 por 100; en 1982/83, en un 16 por 100. El paro alcanzó a un 15 por 100 entre 1975 y 1985; en 1983 llegó al 30 por 100. Así, los trabajadores pagaron un precio muy alto. La concentración de las rentas aumentó. La renta *per cápita* y los salarios reales en 1988 no eran mucho más altos que en 1973. Probablemente, la sociedad chilena no habría tolerado estos costes de transición si el régimen hubiera sido democrático.

Zhiyuan Cui (1991), al comentar un borrador anterior de este trabajo, observaba que «es necesario dividir la historia de la reforma en Chile entre el período anterior a 1982 y el posterior a esa fecha». Cui, citando a Sebastián y Alejandra Edwards (1987: 215), según los cuales la «política macroeconómica de ajuste automático de los Chicago Boys de los primeros momentos ayudó a desencadenar la crisis de 1982», y utilizando la información del libro de los Edwards, concluye que «el éxito chileno a fines de los años ochenta se debe a la activa política estatal de gestión macroeconómica, que promovió los planes de inversión y conversión. Así que el caso de Chile arroja de hecho

³⁵ Es importante señalar que una parte considerable de las altas tasas de crecimiento se puede explicar por la subida de los precios del cobre en el mercado internacional desde 1985. Codelco aprovechó plenamente esa subida, mientras que en el Perú, por ejemplo, no ocurrió lo mismo. Debo esta observación a Roberto Frenkel.

algunas dudas sobre el “Consenso de Washington”». La observación de Cui coincide con los datos citados más arriba en el sentido de que a partir de 1982 las reformas chilenas no fueron tan neoliberales como suele pensarse.

La situación de Colombia es diferente. En primer lugar, pese a problemas de drogas y de terrorismo, Colombia es una democracia estable desde hace muchos años. Durante la década de los ochenta no tuvo lugar ninguna transición política. En segundo lugar, como Colombia no padecía una crisis fiscal, no hizo falta un ajuste. La inflación nunca fue alta. Cuando el déficit presupuestario amenazó con descontrolarse en la década de los ochenta, se redujo. La deuda externa era la más pequeña de América Latina: si Colombia hizo frente a una suspensión de los préstamos voluntarios en 1982 fue sólo por hallarse en América Latina, y no porque su ratio de deuda justificara la suspensión. Al igual que Chile, Colombia no quería recurrir al Plan Brady por considerar que socavaría su solvencia (Bacha, 1991). Fue el único país latinoamericano que evitó el reescalonamiento de la deuda. Es cierto que la tasa de inversión disminuyó durante la década y que la tasa de crecimiento *per cápita* fue moderada. Pero ésta siempre fue positiva (Cuadro 1.7). Lo que nunca se definió con claridad fue la estrategia de industrialización a largo plazo; se mantuvo básicamente una estrategia de sustitución de importaciones. Aunque tuvo lugar cierta liberalización y cierta privatización, en Colombia fueron muy limitadas.

CUADRO 1.7.—*Colombia: Variables macroeconómicas en la década de los ochenta*

	1980-4	1985-8	1989	1990
Crecimiento del PIB	2,6	5,1	3,5	4,1
PIB <i>per cápita</i>	0,5	3,0	1,5	2,1
Inversión/PIB	18,0	15,7	15,4	14,6
Salarios (1980 = 100)	106,8	117,9	119,4	115,9
Transferencias de recursos/PIB	-1,4	5,2	3,0	2,2
Deuda/exportaciones	2,2	2,6	2,2	2,1
Déficit presupuestario/PIB	6,1	1,7	2,4	N.A.
Inflación	22,2	24,0	26,1	32,4

Fuentes: Véase el Cuadro 1.1.

Bolivia

Bolivia es una nueva democracia que ha adoptado casi totalmente el enfoque neoliberal ortodoxo. La única desviación importante en el programa de estabilización de 1985 fue una moratoria de la deuda externa.

La hiperinflación de 1985 fue resultado de una crisis fiscal. Los ingresos corrientes del Estado boliviano descendieron del 13,1 por 100 del PIB en 1980 al 4,6 en 1984, mientras que los gastos corrientes aumentaron del 16,5 al 25,4 por 100. El Estado estaba literalmente en quiebra. La inflación ascendió a 11,75 por 100 en 1985. En septiembre de ese año, el índice de precios al consumo subió en un 56,5 por 100.

CUADRO 1.8.—*Bolivia: Variables macroeconómicas en la década de los ochenta*

	1980-4	1985-8	1989	1990
Crecimiento del PIB	-1,9	0,5	2,7	2,6
PIB <i>per cápita</i>	-4,5	-2,2	-0,1	-0,2
Inversión/PIB	12,5	13,3	13,7	12,7
Salarios (1980 = 100)	105,9	66,0	78,7	N.A.
Transferencias de recursos/PIB	6,2	4,3	-3,3	-3,6
Deuda/exportaciones	3,2	5,6	4,0	3,9
Déficit presupuestario/PIB ^a	13,0	6,6	4,2	2,6
Inflación	272,1	268,6	16,6	18,0

^a Comprende la administración central únicamente hasta 1985.

Fuentes: Véase Cuadro 1.1.

Según Williamson (1990b: 381), «Bolivia quizá sea el caso más extremo de adopción de las políticas que constituyen el “Consenso de Washington”». El programa de estabilización representó un ajuste fiscal ortodoxo. Los gastos gubernamentales se vieron recortados drásticamente, el déficit presupuestario quedó controlado, el tipo de interés se hizo positivo, se cerraron minas de estaño propiedad del Estado, se eliminaron subvenciones, se liberalizó el comercio (se introdujo un arancel único del 10 por 100) y se simplificó y se hizo menos progresivo el sistema fiscal.

La inflación permaneció bajo control desde entonces. En 1989 y 1990 fue por término medio del 17 por 100. Sin embargo, la economía

permaneció estacionaria. La renta *per cápita* siguió disminuyendo a raíz de las reformas neoliberales. Lo más probable es que esta falta de crecimiento pueda explicarse por el hecho de que no se superó la crisis fiscal ni se definió una nueva estrategia de crecimiento. La bajísima tasa de inversión, en torno al 10 por 100 del PIB, constituye un indicio de que el ahorro público no se recuperó. La elevada ratio deuda/exportaciones aporta otra señal de que la crisis fiscal siguió estando presente.

México

La herencia del Gobierno populista de Echeverría y del Gobierno centrista de López Portillo fue onerosa. Pero a partir de 1983, bajo el presidente De la Madrid, México empezó a introducir el ajuste, y desde 1985 viene llevando a cabo reformas de mercado. Desde entonces, la política económica del país ha estado dirigida por un grupo estable y competente de economistas. Cuando a fines de 1988 fue elegido presidente uno de ellos, Salinas de Gortari, lo peor del trabajo había sido hecho. Estaba en marcha un fuerte ajuste fiscal, las inversiones públicas y los gastos sociales se habían reducido drásticamente; se había logrado un superávit del presupuesto primario³⁶, realizada la reforma fiscal, el comercio estaba plenamente liberalizado (con un arancel único del 10 por 100), se habían eliminado las regulaciones que restringían las inversiones extranjeras, y en diciembre de 1987 un ajuste heterodoxo, el Pacto de Solidaridad por el que se congelaban precios y salarios, estabilizó la economía.

Con el nuevo presidente se amplió la privatización, se firmó un acuerdo con los bancos comerciales conforme al Plan Brady, y en 1990 México solicitó el ingreso en el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica. Al mismo tiempo, se introdujo un detallado programa social, administrado directamente por el presidente, que le consagra un día a la semana. Un aspecto innovador del programa fue su vínculo oficial con el programa de privatización: un porcentaje fijo y considerable de los ingresos que el Gobierno percibe de cada empresa privatizada se reserva para gastos previamente especificados en el programa social. Como consecuencia de los buenos resultados económicos,

³⁶ El superávit presupuestario primario (o el déficit) es igual al déficit presupuestario menos el interés de la deuda interna y externa.

y probablemente de este programa, el partido en el Gobierno obtuvo una victoria abrumadora en las elecciones provinciales de 1991.

¿Cuáles fueron los resultados de esas reformas? Hoy día se presenta a México como el escaparate del Consenso de Washington, un ejemplo que Washington brinda al resto de América Latina³⁷. Y de hecho, los resultados reales son positivos porque el ajuste fiscal fue enorme, porque se llevaron a cabo las reformas de mercado y porque se logró la estabilización mediante una política de choque heterodoxa. Tanto el enfoque neoliberal como el pragmático propugnan las dos primeras reformas; la última es específica del enfoque pragmático. Pero los resultados distan mucho de ser espectaculares, debido básicamente a que la reducción de la deuda obtenida en virtud del Plan Brady fue modesta y la deuda sigue constituyendo una pesada carga para la economía mexicana.

Entre 1986 y 1988 el crecimiento del PIB *per cápita* fue negativo; en 1989 y 1990 ligeramente positivo (Cuadro 1.9). Para 1991 las predicciones volvían a ser de una tasa de crecimiento en torno al 4 por 100. Los salarios reales se redujeron en un 40 por 100 entre 1982 y 1988, y desde entonces no han aumentado sino levemente. La

CUADRO 1.9.—México: Variables macroeconómicas en la década de los ochenta

	1980-5	1986-8	1989	1990
Crecimiento del PIB	3,0	-0,2	3,1	3,9
PIB <i>per cápita</i>	0,5	-2,4	0,9	1,7
Inversión/PIB	21,1	16,4	17,3	18,9
Salarios (1980 = 100)	89,7	72,4	75,4	72,5
Transferencias de recursos/PIB	4,2	9,5	0,9	0,5
Deuda/exportaciones	3,2	3,9	2,9	2,6
Déficit presupuestario/PIB	3,0	1,3	1,8	0,0
Inflación	58,1	100,7	19,7	29,9

Fuentes: CEPAL, *Panorama Económico de América Latina 1990 y 1991*; Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, varios números; Banco Interamericano de Desarrollo, *Economic and Social Progress in Latin America: 1990 Report*; Banco Central de México, *The Mexican Economy*, 1990.

³⁷ David Goldman, por ejemplo, decía en la revista *Forbes* (9 de julio de 1990): «El índice de la bolsa de México se ha duplicado aproximadamente desde julio de 1989... Bajo el Presidente Carlos Salinas de Gortari, México está listo para repetir el éxito de Corea del Sur pero a escala mucho mayor.»

situación fiscal mejoró muchísimo. Se logró un gran superávit primario, en torno al 7 por 100 del PIB, pero debido a los enormes pagos de intereses, el déficit presupuestario no se transformó en un superávit, aunque en 1990 se aproximó a cero. La inflación, detenida en diciembre de 1987 por una política de choque heterodoxa y un acuerdo social, se aproximó al 30 por 100 en 1990, pero se preveía que en 1991 bajase al 22 por 100. El peso ha ido revaluándose constantemente desde el plan de estabilización de diciembre de 1987. Como consecuencia de ello y de una liberalización radical del comercio, el superávit comercial se transformó en un déficit que en 1991 se preveía ascendiera aproximadamente en 9.000 millones de dólares. La cuenta corriente fue muy negativa, pero un gran flujo de entrada de capitales (inversión extranjera y repatriación de capitales) fue atraído por los altos tipos de interés y una renovada confianza en la economía. Las reservas, que ascendieron a 15.000 millones de dólares en 1987, eran de unos 10.000 millones de dólares en 1991.

México es un caso de fomento de la confianza, en el que el cumplimiento en la medida de lo posible del enfoque de Washington —a veces sólo retóricamente—, y en particular la aceptación del Plan Brady de reestructuración de la deuda externa, desempeñó un papel decisivo. Pero esa confianza no se basó en cimientos sólidos. El acuerdo sobre la deuda fue claramente insatisfactorio, al implicar sólo una pequeña reducción efectiva³⁸. La deuda pública y el interés correspondiente pagados por el Gobierno de México siguieron siendo muy altos. El déficit presupuestario fue controlado gracias únicamente a un superávit primario altísimo. El ahorro público no se recuperó. La situación de la balanza de pagos siguió siendo frágil, al depender en gran medida de los flujos de entrada de capitales. Dicho en otros términos, la crisis fiscal del Estado mexicano sólo se resolvió en parte. El ajuste fiscal fue verdaderamente duro, pero el acuerdo Brady sobre la deuda sólo permitió una reducción de ésta claramente

³⁸ La reducción de la deuda en términos de flujos netos de efectivo, habida cuenta de los nuevos préstamos que había que ofrecer en garantía a los bancos, fue aproximadamente del 10 por 100, cuando una reducción razonable habría sido del 60 por 100 (véase Lustig, 1990). Según Bacha (1991: 9), la reducción de los intereses anuales netos fue del 19 por 100. Pero utilizó un Libor del 9,125 por 100. «Si los cálculos se hubieran hecho con los tipos Libor mucho más bajos observados en 1990-1991, los ahorros en intereses se habrían reducido correlativamente.»

inferior a las necesidades de México³⁹. Por lo general se cree que el principal beneficio que aportó a México el acuerdo sobre la deuda fue la confianza internacional. Pero es importante recordar que primero México ajustó su economía, estabilizó y aplicó reformas estructurales, y sólo más tarde firmó el acuerdo sobre la deuda, una vez controlados los aspectos fundamentales.

En cualquier caso, ese acuerdo ayudó a recuperar la confianza internacional e interna. La cuestión ahora es si la estrategia de fomento de la confianza será un sucedáneo suficiente de un ataque más directo al problema de la deuda externa y, en términos más generales, a la crisis fiscal del Estado. A plazo limitado, si la inversión extranjera directa y la repatriación de capitales siguen siendo netamente positivas es posible que así ocurra. Pero la confianza debe basarse en hechos sólidos. En México, el ajuste fiscal, la liberalización del comercio y la privatización son hechos sólidos, pero la deuda pública sigue siendo muy alta. Y como ha dicho el *Economist* (14 de diciembre de 1991):

Para México, la confianza exterior es todo. Si hay una cosa que mantiene en vela a los economistas es saber que aproximadamente el 75 por 100 de los flujos de entrada de capital se destina a inversiones de cartera de fácil liquidación, y no a nuevas fábricas, y que la parte del león de esos flujos procede de remesas de capital repatriado por mexicanos. Hay algo seguro acerca de ese dinero: es dinero caliente. Si se produce una crisis de confianza, el flujo de entrada podría invertirse rápidamente.

Venezuela

Venezuela también padeció una crisis fiscal. A principios de la década de los ochenta pasó por un duro ajuste y entre 1985 y 1988 siguió creciendo con una estabilidad razonable de los precios. Sin embargo, no se realizaron reformas ni se resolvió el problema fiscal.

³⁹ Evidentemente, la valoración del acuerdo de México sobre la deuda es objeto de polémica. Wijnbergen (1991: 41), por ejemplo, cree que «el conjunto de medidas satisface las necesidades financieras de México que se proyectan actualmente y es compatible con una recuperación gradual del crecimiento de México en los próximos seis años». En contraste, Islam (1990) opina que el Plan Brady desaprovechó la oportunidad de dejar un margen para el crecimiento. Creo que la marcha positiva de la economía de México se explica mejor por la combinación de las políticas con la subida de los precios del petróleo.

Al final de la década Venezuela volvía a tener problemas, con una inflación en aumento y una economía estancada. Sin embargo, al igual que ocurrió en Colombia, en Venezuela la crisis fiscal nunca fue muy profunda, ni tampoco la hiperinflación constituyó un peligro real. Venezuela es tan rica en recursos naturales, especialmente petróleo, que una gestión macroeconómica razonable logrará estabilizar la economía y promover un nuevo crecimiento.

CUADRO 1.10.—*Venezuela: Variables macroeconómicas en la década de los ochenta*

	1980-4	1985-8	1989	1990
Crecimiento del PIB	-2,4	4,0	-7,8	5,8
PIB <i>per cápita</i>	-5,3	1,2	-10,1	3,2
Inversión/PIB	24,0	19,2	15,7	14,4
Salarios (1980 = 100)	83,1	60,9	38,0	36,3
Transferencias de recursos/PIB	4,8	5,7	4,4	12,1
Deuda/exportaciones	1,8	2,9	2,3	1,6
Déficit presupuestario/PIB ^a	0,7	3,5	1,1	-0,8
Inflación	12,9	22,6	81,0	36,5

^a El signo de menos indica un superávit.

Fuentes: Véase Cuadro 1.1.

En 1989, al asumir el cargo un nuevo presidente, Carlos Andrés Pérez, se adoptó el enfoque neoliberal completo, comprendiendo un acuerdo conforme al Plan Brady parecido al mexicano y un programa de ajuste de estilo FMI. Al igual que De la Madrid en México, Pérez hizo una crítica de la estrategia latinoamericana de desarrollo a largo plazo. Hasta cierto punto era una autocrítica, pues ya había sido presidente de Venezuela antes⁴⁰. Las consecuencias inmediatas del proceso de ajuste fueron la agitación social, una disminución del 10,4 por 100 del PIB y un aumento de la inflación que llegó al 81 por 100. Sin embargo, todo indica que esos costes se pueden considerar como transitorios en un proceso clásico de ajuste. En 1990 disminuyó la

⁴⁰ El presidente Pérez (1990) declaró a un periodista brasileño que «existía un error básico en el proceso de desarrollo latinoamericano... los gobiernos elaboraban una serie de estrategias defensivas contra las prácticas abusivas del capital internacional, al que entonces calificábamos de imperialismo. Ello produjo una intervención estatal excesiva y una economía artificialmente protegida».

inflación y se reanudó el crecimiento. Evidentemente, la subida de los precios del petróleo coadyuvó a la recuperación. En 1991, pese a la baja de los precios del petróleo, se preveía que el crecimiento del PIB seguiría siendo alto. Sin embargo, la inflación se volvía a acelerar.

Perú

La transición democrática ocurrió en el Perú en 1980 cuando Belaúnde volvió a ser presidente, pero el acontecimiento político y económico clave fue la elección posterior de Alan García, candidato del APRA. Tras la iniciación de su mandato en julio de 1985, su Gobierno decidió adoptar un bloque típico de medidas populistas-nacionalistas. Se controló la inflación mediante una sobrevaluación de la moneda local; y la balanza de pagos, mediante el empleo de un sistema de tipos múltiples de cambio. Al mismo tiempo, el Gobierno subió los salarios y los gastos públicos, lo cual empeoró el déficit presupuestario, al mismo tiempo que limitaba el pago de intereses por la deuda externa al 10 por 100 de los ingresos de las exportaciones. En los dos primeros años la economía creció, la inflación bajó y los salarios y el consumo aumentaron, como ocurre típicamente en los ciclos populistas (Díaz-Alejandro, 1981; Sachs, 1988). Pero tras esa luna de miel la devaluación del inti se hizo inevitable, volvió la inflación y para 1989 el Perú se enfrentaba con el caos económico y la hiperinflación. El Cuadro 1.11 explica por sí solo la tragedia nacional con la que se enfrentó este país: un agudo descenso del PIB *per cápita* e hiperinflación.

CUADRO 1.11.—Perú: Variables macroeconómicas en la década de los ochenta

	1980-5	1986-8	1989	1990
Crecimiento del PIB	0,5	2,5	-11,4	-4,9
PIB <i>per cápita</i>	-1,9	0,3	-13,2	-6,8
Inversión/PIB	22,4	17,9	16,1	17,7
Salarios (1980 = 100)	95,0	91,6	41,5	39,4
Transferencias de recursos/PIB	1,9	2,5	3,2	-0,7
Deuda/exportaciones	3,0	4,4	3,7	4,2
Déficit presupuestario/PIB	6,0	6,4	6,2	3,0
Inflación	97,3	299,3	2.775,8	7.649,7

Fuentes: Véase el Cuadro 1.1.

Perú es el mal ejemplo que Washington suele exponer para contrastarlo con sus opiniones. Pero esa retórica pasa por alto que la alternativa real al neoliberalismo no es el populismo nacionalista, sino más bien el enfoque centrado en la crisis fiscal. Hasta 1989 el Perú no había aplicado ni las reformas de Washington ni las basadas en el enfoque pragmático. El gobierno de Alan García era un modelo de populismo.

La elección de un nuevo presidente, Alberto Fujimori, en 1990, devolvió las esperanzas. El nuevo presidente, al igual que el presidente Collor en el Brasil, no tenía un partido político ni una tradición política que lo respaldasen. Pero, pese a sus orígenes populistas, adoptó inmediatamente las reformas de Washington. Es demasiado temprano para extraer conclusiones de los planes y los logros reales del Gobierno de Fujimori. A comienzos de 1991 la economía peruana mostraba algunos síntomas de recuperación (con perspectivas de crecimiento del 2,5 por 100), y la inflación se había reducido al 400 por 100 al año.

Argentina

Es probable que la crisis argentina fuese la más grave de América Latina. El país era un ejemplo extremo de crisis fiscal. Argentina era un país rico, pero que se fue haciendo más pobre cada año. La decadencia empezó después de que Perón ocupara el poder. Los militares, en el gobierno y fuera de él varias veces desde el primer Gobierno de Perón, no pudieron hacer frente a los problemas económicos y modernizar la economía. A lo largo de la mayor parte del período, Perón y los peronistas representaron a la burguesía industrial proteccionista, y a los trabajadores urbanos, mientras que los militares se aliaban con la oligarquía exportadora de carnes y cereales (la «burguesía pampeana») y la gran burguesía (O'Donnell, 1977). Los peronistas eran populistas; los militares, conservadores y ortodoxos en cuanto a política económica. A fines de la década de los setenta, bajo el ministerio de Martínez de Hoz, los militares trataron de seguir el enfoque neoliberal, combinando la liberalización del comercio, la disciplina fiscal y una devaluación preanunciada del tipo de cambio. El fracaso de esas políticas, mas la derrota en la guerra de las Malvinas, desmoralizó a los militares y abrió el camino a una transición democrática; Raúl Alfonsín fue elegido presidente a fines de 1983.

CUADRO 1.12.—*Argentina: Variables macroeconómicas en la década de los ochenta*

	1980-4	1985-8	1989	1990
Crecimiento del PIB	-2,1	0,6	-4,4	-0,5
PIB <i>per cápita</i>	-4,2	-0,8	-5,6	-1,8
Inversión/PIB	17,5	12,0	8,7	7,5
Salarios (1980 = 100)	92,5	108,9	83,3	78,7
Transferencias de recursos/PIB	1,0	4,1	6,4	6,7
Deuda/exportaciones	3,9	5,7	5,4	5,0
Déficit presupuestario/PIB	12,5	7,9	7,2	4,9
Inflación	191,2	292,6	4.923,8	1.344,4

Fuentes: Véase el Cuadro 1.1.

El gobierno de Alfonsín no era populista. Su derrota en las elecciones parlamentarias de 1987 constituye un buen indicio de ello. El Gobierno no se plegó a las demandas de los diversos grupos y clases que forman la sociedad argentina. El equipo de economistas que condujo la política económica durante cinco de los seis años del Gobierno de Alfonsín era muy competente. Probablemente no advirtió con claridad la importancia de la crisis fiscal del Estado cuando llegó al poder en 1984, pero la gestión cotidiana de la economía lo llevó a identificar el origen de la crisis en la deuda externa y en la situación fiscal del Estado⁴¹. Argentina fue el primer país de América Latina que combinó políticas fiscales y monetarias convencionales con una congelación económica: el Plan Austral. El fracaso de esta política de choque heterodoxa en la estabilización de la economía no se puede atribuir al populismo (como en el Plan Cruzado brasileño de 1986), ni a su carácter de emergencia y provisionalidad (como en el Plan Bresser de 1987 y el Plan Collor I), ni a la falta de aptitud (como en el Plan Summer de 1989 y el Plan Collor II).

Sin embargo, el Gobierno de Alfonsín no pudo controlar la inflación inercial, o crónica, ni la «dolarización crónica», fenómeno eco-

⁴¹ Mario Brodersohn, responsable de las negociaciones sobre la deuda externa en el Gobierno Alfonsín, señala: «Existe hoy día un amplio consenso político en Argentina en el sentido de que el sector público hace frente a una profunda crisis estructural» (1989: 1). Este consenso no existía en 1984 cuando llegó al poder el equipo económico de Juan Sourrouille. Lo mismo ocurrió en el Brasil. Sólo en 1987, tras el fracaso del Plan Cruzado, quedó claro que una crisis fiscal constituía el origen de la crisis brasileña.

nómico peculiar de la Argentina⁴². No pudo resolver la crisis de la deuda ni superar la crisis fiscal. Este fracaso resulta enigmático, pues no estuvo causado por incompetencia ni por populismo; se realizó un enorme esfuerzo por reducir el déficit presupuestario, se alcanzaron acuerdos con el FMI acerca de la estabilización, y con el Banco Mundial acerca de reformas estructurales, y se iniciaron la privatización y la liberalización del comercio. El enfoque neoliberal respondería probablemente que el Gobierno de Alfonsín carecía de determinación y liderazgo suficientes. El enfoque de la crisis fiscal añadiría que esa falta de fuerza era especialmente clara en dos esferas: la incapacidad para reducir la deuda externa y la incapacidad para hacer que las clases propietarias pagaran impuestos. El Gobierno de Alfonsín no pudo establecer un consenso entre las clases dominantes acerca de la gravedad de la crisis fiscal, ni imponer su liderazgo a esas clases. Años y años de deterioro económico habían debilitado el sentido del interés nacional en Argentina. La fuga masiva de capitales constituye un indicio de ello. El Gobierno de Alfonsín, debido a sus limitaciones políticas y personales, así como a la falta de apoyo exterior (el interés de los acreedores representado por el enfoque neoliberal iba en contra del interés nacional de la Argentina), no pudo modificar esa situación.

El Gobierno de Alfonsín terminó con hiperinflación. El nuevo presidente, Carlos Menem, elegido por el Partido Peronista, populista, sorprendió a todos y en especial a Washington al acatar inmediata y totalmente el enfoque neoliberal. Nombró un ministro de economía totalmente identificado con el enfoque neoliberal y con la burguesía internacionalizada. Se concedió prioridad absoluta a la liberalización y la privatización. Se inició la reforma fiscal. Durante unos meses, el aplauso en el Primer Mundo fue generalizado y cálido. Pero como no se había atacado de hecho la crisis fiscal, ni se había hecho frente de forma adecuada a la inflación inercial ni a la dolarización crónica, cuatro meses después, en diciembre de 1989, estalló un segundo episodio de hiperinflación y dos meses después un tercero. El enfoque neoliberal sufrió un duro revés. Se siguieron aplicando reformas ba-

⁴² A este respecto, véase Bresser Pereira y Ferrer (1991). La auténtica dolarización ocurrió en varios países en un breve período, junto con la hiperinflación. En Argentina, sin embargo, existía una dolarización auténtica o de hecho de la economía desde varios años antes, durante y después de la hiperinflación. Ello plantea dificultades adicionales para la estabilización de la economía.

sadas en la liberalización y la disciplina fiscal, pero la economía no mostró indicios de recuperación. En 1990 la inflación osciló casi todo el tiempo en torno al 10 por 100 al mes, mientras se preveía que la producción industrial, que había disminuido en un 4,9 por 100 en 1987 y en un 7,5 por 100 en 1989, bajaría otro 7 por 100 en 1990.

A principios de 1991 un nuevo plan de estabilización —el Plan Cavallo— trató de controlar la inflación. Como la economía estaba crónica y casi totalmente dolarizada, la idea consistía sencillamente en fijar el tipo de cambio del dólar por ley y llegar a un acuerdo sobre precios con las empresas. No hacía falta una congelación plena, porque en una economía dolarizada basta con el ancla del tipo de cambio. Al plan se lo calificó erróneamente de plan de dolarización. Lo que se intentó de hecho fue introducir una especie de patrón oro: un patrón dólar. El Gobierno de la Argentina se comprometió a cambiar australes por dólares a un tipo fijo de cambio. Así, el Gobierno trataba también de comprometerse con una disciplina fiscal absoluta. El patrón dólar favoreció al plan, al igual que ocurrió con otros dos factores: la reducción de la deuda interna y la consolidación que se logró gracias a diversas medidas unilaterales, mas la disposición de la sociedad a aceptar unos costes de transición más altos. Sin embargo, las perspectivas del Plan Cavallo son dudosas. Es probable que el tipo de cambio se haya sobrevalorado, y los problemas fiscales no están resueltos. En la actualidad la inflación es muy baja, pero se produce sobre todo en bienes no comercializables, y cada mes agrava el problema de la sobrevaluación. Lo que puede salvar al Plan Cavallo es una enorme oleada de confianza nacional e internacional.

Brasil

Brasil fue un ejemplo de desarrollo en la década de los setenta. En los años ochenta fue un país estancado y a principios de 1990 tuvo un episodio de hiperinflación. Como Brasil es la economía más fuerte e industrializada de América Latina, la crisis de la deuda se interpretó inicialmente como un problema a corto plazo, que se resolvería con un ajuste fiscal combinado con financiación adicional. Esa opinión coincidía con el diagnóstico inicial de Washington: el llamado enfoque de «parcheo» a la crisis de la deuda. Se infravaloró por todos la crisis de la deuda. El Gobierno autoritario del Brasil y las elites brasileñas compartían esa opinión con los acreedores.

En 1981 se realizó un enorme esfuerzo de ajuste (antes de las moratorias mexicanas de 1982), y en 1983 otro. Se equilibró la balanza por cuenta corriente, pero la inflación ascendió por término medio al 200 por 100 al año en 1984 y 1985. La transición democrática tuvo lugar a principios de 1985. Información errónea publicada por el Banco Central a fines de 1984 y principios de 1985 condujo al nuevo Gobierno democrático a creer, equivocadamente, que el déficit presupuestario se había convertido en un superávit⁴³. Además, el gran superávit comercial de 1984 y una cierta recuperación del crecimiento en 1984 y 1985 llevaron a la mayoría de los economistas a concluir que la crisis había terminado y que el país estaba en condiciones de reanudar el crecimiento. La inflación, que seguía siendo alta, sería únicamente inercial o autónoma.

CUADRO 1.13.—*Brasil: Variables macroeconómicas en la década de los ochenta*

	1980-4	1985-8	1989	1990
Crecimiento del PIB	1,3	4,7	3,3	-4,0
PIB per cápita	-0,9	2,5	1,2	-5,9
Inversión/PIB	19,3	17,5	16,7	16,0
Salarios (1980 = 100)	106,0	112,5	116,0	106,0
Transferencias de recursos/PIB	0,7	4,4	4,9	2,8
Deuda/exportaciones	3,7	4,0	3,1	3,5
Déficit presupuestario/PIB ^a	5,4	4,6	6,9	-1,2
Inflación	131,5	313,3	2.337,6	1.585,2

^a Un signo menos indica un superávit.

Fuentes: Banco Central do Brasil, *Brazil: Economic Program*, varios números; CEPAL, *Panorama Económico de América Latina 1990 y 1991*.

El Plan Cruzado fue el resultado de esas ideas optimistas. Su fracaso se puede explicar por su mala administración (populista). El pacto democrático y social, encabezado por el *Partido do Movimento Democrático Brasileiro* (PMDB), que llevó a Tancredo Neves a ganar las elecciones presidenciales y a José Sarney a ocupar la presidencia fue, en definitiva, un pacto populista clásico: una transacción general entre clases sociales basada en la idea de que la democracia y las

⁴³ Véase Banco Central del Brasil, 1985: 25.

políticas económicas expansionistas «correctas» resolverían todos los problemas del Brasil.

Pero el populismo, que dominó los dos primeros años del Gobierno Sarney (1985-86), es sólo una parte de la historia⁴⁴. El motivo básico por el que el Plan Cruzado fracasó fue la incorrecta valoración de la crisis fiscal. La idea de una crisis fiscal no existía en el Brasil en aquella época. Los economistas —salvo los populistas— reconocían que el déficit fiscal era un problema importante, pero creían que su eliminación sería una tarea relativamente fácil, siempre que el Gobierno no fuera populista.

En la estela del Plan Cruzado, durante la primera mitad de 1987 la inflación perdió su carácter relativamente estable y predominantemente inercial. Se inició un proceso hiperinflacionario. El Plan Bresser fue una tentativa de emergencia para detenerlo. Pero al nuevo equipo económico le resultaba evidente que la crisis brasileña era mucho más grave de lo que se había pensado anteriormente: que no bastaba con poner freno a la inflación inercial y eliminar el déficit presupuestario, dado que la crisis económica era básicamente una crisis fiscal del Estado, que tenía su origen en el endeudamiento externo y en el aumento de la deuda interna. El Plan de Control Macroeconómico fue el primer diagnóstico oficial coherente de esos hechos (Ministerio de Hacienda del Brasil, 1987). Ese diagnóstico distinguía un componente fijo —la deuda pública externa e interna que se había de reducir— de un problema de flujos: la necesidad de recuperar la capacidad de ahorro del Estado. Sin embargo, los autores no encontraron apoyo político a su diagnóstico ni a su estrategia. Salieron del Gobierno en diciembre de 1987, cuando la inflación era ya del 14 por 100 al mes y mostraba una tendencia moderada pero persistente a aumentar.

Durante un año la inflación mantuvo su curso ascendente. El Gobierno intentó sin éxito controlarla mediante políticas fiscales y monetarias convencionales. En 1988 se concertó un acuerdo convencional con bancos extranjeros. Aquel acuerdo fue tan malo para Brasil que la deuda brasileña se descontó aún más en el mercado secundario. Brasil estaba experimentando ahora un régimen hiperinflacionario. Una nueva congelación, el Plan Summer (enero de 1989), com-

⁴⁴ Puede verse un análisis del carácter populista de los primeros años del Gobierno Sarney, por ejemplo, en Bresser Pereira (1988c), Sachs (1988) y Beckerman (1990).

binada con unos tipos de interés altísimos⁴⁵, no hizo sino agravar la situación. En lugar de ayudar a controlar la inflación, el alto tipo de interés indicó perversamente a los agentes económicos que el Estado —el gran deudor— estaba en quiebra y que, en definitiva, no atendería sus obligaciones. En consecuencia, la inflación se aceleró explosivamente tras el Plan Summer. El mantenimiento artificial de los precios públicos y la sobrevaloración del tipo de cambio no ayudaron, pues se percibieron como indicadores adicionales de la debilidad y la desorientación del Gobierno saliente. Este proceso culminó en marzo de 1990, cuando la inflación mensual alcanzó el 84 por 100.

El Gobierno Sarney, que dejó el poder aquel mes, carecía de determinación y valor para hacer frente a la crisis fiscal brasileña. Fundamentalmente era un Gobierno populista: en los dos primeros años totalmente; en los tres últimos, de forma titubeante. Y la sociedad todavía no estaba lista para establecer un consenso sobre cómo resolver la crisis fiscal. Sin embargo, desde 1987 se había logrado algún progreso en ese sentido. Se había llegado a considerar el déficit público como un peligro importante. Posteriormente se aceptó la necesidad de una reducción considerable de la deuda —interna y externa— como algo mucho más evidente.

El nuevo Gobierno que asumió el poder el 15 de marzo de 1990 aprovechó ese consenso creciente para iniciar de inmediato un nuevo y radical plan de estabilización: el Plan Collor. La nueva congelación y el bloqueo del 70 por 100 del total de los activos financieros fueron medidas valientes, que reforzaron la impresión inicial de que el nuevo presidente tenía la decisión y el coraje de los que había carecido su predecesor. Su actitud en relación con la deuda externa aportó la misma señal positiva. Sus decisiones de liberalizar el comercio y acelerar el proceso de privatizaciones iban en el buen camino. El ajuste fiscal emprendido fue muy firme: el Tesoro tuvo superávit de caja a lo largo de todo el año, y el déficit público se transformó en un superávit del 1,2 por 100 en términos operacionales reales. Un gravamen sobre el capital, que adoptó diversas formas, redujo considerablemente la deuda interna. La deuda externa siguió sin solución.

Sin embargo, el problema fue que la determinación no es suficiente; también hacen falta visión y capacidad política. Hacía falta visión para evaluar correctamente la crisis, y capacidad política para obtener

⁴⁵ En el primer mes el tipo de interés real fue del 16 por 100 al mes.

apoyo a las medidas adoptadas. Ninguna de las dos cosas estuvo presente en el primer año de la Presidencia de Collor. Para mayo resultaba evidente que el plan había fracasado. Pero hasta septiembre y octubre la confianza local e internacional siguió siendo alta. Sólo en diciembre, cuando la inflación alcanzó casi el 20 por 100, reconoció el Gobierno su fracaso. En enero se adoptó una nueva congelación, sin la preparación adecuada y sin ninguna negociación política. Desde un principio quedó claro que también este plan fracasaría en controlar la inflación. Los días de la ministra de Economía estaban contados: su agresividad en la lucha contra el déficit público y en la reducción de la deuda pública⁴⁶, junto con su fracaso en el control de la inflación, hicieron que las elites nacionales y extranjeras exigieran su dimisión. En mayo de 1991 un nuevo equipo económico se hizo cargo del poder. Los tiempos heroicos y a menudo equivocados de Collor y Zélia habían terminado (Bresser Pereira, 1991). El presidente Collor cambió de estrategia: empezó a negociar y a transigir. Hasta que se vio forzado a dejar la Presidencia su estilo político pretendió ser más conciliador. Sin embargo, a mediados de 1991 Brasil seguía estando muy lejos de la estabilización y la reanudación del crecimiento.

Ataque frontal versus fomento de la confianza

Dadas las interpretaciones que se acaban de ofrecer, resulta ahora posible examinar los dos enfoques de la crisis latinoamericana conforme a dos criterios: 1) la relación entre la decisión de reducir unilateral o cuasi unilateralmente la deuda y la estrategia de fomento directo de la confianza, y 2) la relación entre el apoyo político al ajuste y las reformas y los costes transitorios que intervienen (habida cuenta de que no se trata de algo fijo, sino también de una variable).

De los ocho países estudiados, Chile es el único en que se ha aplicado toda la gama de reformas, e incluso allí en menor medida de lo que se suele suponer. Colombia no necesitaba un ajuste fiscal, dado que no había contraído una gran deuda. De los países restantes —todos ellos víctimas de la crisis fiscal— tenemos dos casos: países que habían realizado el ajuste en términos fiscales, estabilizado las

⁴⁶ Internamente, Zélia Cardoso de Mello logró reducir la deuda pública. Se canceló en torno al 50 por 100 (30.000 millones de dólares). Estaba empezando a negociar la deuda externa cuando dejó el ministerio.

economías y que estuvieron aplicando reformas económicas liberalizadoras desde hace algún tiempo, pero no alcanzaron un crecimiento sostenido (México, Bolivia y quizá Venezuela) y países que en épocas más trataron de aplicar reformas, pero tardaron en estabilizar las economías (Brasil, Argentina y Perú).

Hemos visto por qué los países que estabilizaron no reanudaron el crecimiento: no se eliminaron todos los elementos de la crisis fiscal y ninguna estrategia de crecimiento reemplazó a la sustitución de importaciones. Además, los programas de estabilización y las reformas sólo de forma parcial pudieron restablecer la confianza en la economía.

Un objetivo central de la reforma es recuperar la confianza de los agentes económicos: 1) en la moneda nacional, que desde el abandono del patrón oro depende del crédito del Estado, y 2) en la economía del país, que no sólo está coordinada y regulada por el mercado, sino también por el Estado. La confianza en la moneda significa estabilización; la confianza en la economía, nuevas inversiones y reanudación del crecimiento. Ambas dependen de la confianza en el Estado. ¿Cómo se puede recuperar esa confianza?

Hay dos estrategias posibles que pueden llevar a restablecer la confianza. Una consiste en atacar las causas de la crisis directamente, mediante la reducción unilateral o cuasi unilateral de la deuda pública y la subida de los impuestos, y en consecuencia el enfrentamiento con los sectores poderosos de la sociedad que tendrán que pagar la factura. La otra estrategia consiste en ganar el apoyo de los acreedores y los capitalistas locales al mismo tiempo que se alcanza un compromiso sobre la reducción de la deuda y las subidas de los impuestos. En el primero de los casos se eliminará la crisis fiscal, y los costes del ajuste se distribuirán entre todos los grupos: acreedores, cuyos préstamos quedarán reducidos; tecnoburócratas, que verán disminuir sus sueldos y el número de puestos de que disponen; capitalistas, que pagarán impuestos más altos y verán cancelados parcialmente sus préstamos al Estado, y trabajadores, cuyos salarios bajarán temporalmente. En el segundo de los casos la crisis fiscal se reducirá, pero no se eliminará, dado que quienes mejor pueden pagar la factura —los acreedores extranjeros y los capitalistas locales— no tendrán que soportar la carga.

México adoptó claramente la segunda opción. Brasil y Argentina, al tener que hacer frente a la hiperinflación, no tenían más opción que la primera para ocuparse de la deuda pública interna. Pero la

reducción de la deuda fue incompleta. En ninguno de los dos casos se produjo una cancelación total de la deuda, como ocurrió en otros programas de reforma monetaria⁴⁷, y los impuestos no subieron todo lo necesario. Dicho en otros términos, olvidado el consejo de Maquiavelo, el «mal» no se realizó por completo. La crisis fiscal no quedó totalmente eliminada, lo que implicaba que la recuperación plena de la confianza era imposible. Al contrario, como el Estado infringió la ley —lo hizo, en efecto, al confiscar los depósitos bancarios— disminuyó la confianza.

El dilema —actuar agresivamente en relación con la crisis fiscal, pero correr el riesgo de la reacción de los sectores poderosos, o actuar de forma mucho menos agresiva y tratar de ser un socio bueno y fiable para la clase capitalista— es clásico. Keynes, por ejemplo, lo percibió claramente. En *A Tract on Monetary Reform* partió del supuesto de que una tarea central de los gobiernos es mantener la confianza en la moneda. Pero en el prefacio a la edición francesa observó que en Francia, donde la situación no era tan mala, esa tarea era posible sin que el Gobierno recurriese a medidas extremas, mientras que en Rusia, Austria y Alemania, «el problema de equilibrar el presupuesto era, en las primeras fases, prácticamente imposible. Por consiguiente, el impulso inicial al derrumbamiento era también un impulso continuo» (1923: xix-xx). Pensando claramente en esa perversa situación, Keynes destacaba que:

Cuando la deuda acumulada exige una proporción superior a lo tolerable, por lo general hay que buscar alivio en uno u otro de dos de los tres métodos posibles. El primero es el repudio... El segundo método es la depreciación de la moneda... El restante, científico, adecuado, el gravamen sobre el capital. [Pero, añadía] existe un cuerpo de opinión respetable e influyente que, al rechazar con vehemencia la adopción de cualquiera de esos métodos, fulmina por igual contra las devaluaciones y los gravámenes, basándose en que infringen el sagrado carácter intocable del contrato. Pero esas personas, al pasar por alto la distinción fundamental entre el derecho del individuo a repudiar el contrato y el derecho del Estado a repudiar los intereses creados, son los peores enemigos de lo que tratan de conservar (págs. 54-56).

El problema estriba en saber antes del derrumbamiento —y no después— si existe una alternativa a la ruptura de contratos. Si no existe, o si esa alternativa es muy injusta, el Gobierno tendrá que

⁴⁷ Por ejemplo, la reforma monetaria en Alemania occidental en 1948.

estudiar algún tipo de tratamiento de choque, pero si hay que romper los contratos es mejor hacerlo directamente de una vez por todas y, de ser posible, tras alguna negociación. Así, el acto no será unilateral sino casi unilateral: estará precedido y seguido por negociaciones.

México logró el ajuste en términos fiscales a partir de 1985, y en 1987, cuando la inflación había bajado por debajo del 200 por 100 al año, el Gobierno logró controlarla mediante una política de choque heterodoxa junto con un acuerdo social. Así, México logró evitar las violaciones de contratos. No se realizó ninguna reforma monetaria, no se introdujo ningún gravamen sobre el capital, no se hizo ninguna reducción cuasi unilateral. La única violencia consistió en una congelación de los precios. A cambio, México no tuvo otra alternativa que imponer unos altos costes a su población.

Quizá esta estrategia fuera posible porque México nunca hizo frente a una hiperinflación y porque contaba con un régimen político autoritario. Exactamente lo contrario ocurría en Brasil y Argentina, países que después de la democratización no pudieron hacer el ajuste, se enfrentaron con una hiperinflación, se acercaron al colapso o lo alcanzaron y al final no tuvieron otra alternativa que reducir unilateralmente la deuda interna. Pero esa reducción se realizó de forma tan incompleta y torpe que no se logró la estabilización ni se recuperó la confianza.

Los aspectos políticos de las reformas económicas en América Latina

El populismo

El Consenso de Washington y el enfoque pragmático coinciden en que es indispensable introducir el ajuste y aplicar reformas de mercado. ¿Por qué no se logra el ajuste? ¿Por qué no se llevan a cabo esas reformas? ¿Cuáles son los obstáculos a los que hacen frente los responsables políticos latinoamericanos? En particular, ¿cuáles son los obstáculos políticos? ¿Son únicamente internos? ¿Es la política sólo una cuestión de populismo, o debe buscarse una comprensión más amplia de los obstáculos políticos?⁴⁸. ¿Están los países latinoamericanos condenados a no realizar el ajuste fiscal y las reformas económicas más que cuando la crisis llega a tocar fondo, cuando

⁴⁸ Mi primer intento sistemático de responder a esta pregunta figura en Bresser Pereira (1988c).

imperan la hiperinflación y el caos económico, o serán capaces de iniciar las reformas antes de llegar a este punto?

Según el Consenso de Washington, el obstáculo político principal es interno: el populismo económico. Los políticos populistas que controlan los parlamentos latinoamericanos y, a menudo, el Ejecutivo, constituyen el principal motivo por el que no se elimina el déficit público ni se controla la inflación. Pero aunque el populismo económico es parte del problema, no es la parte esencial. El populismo económico no es sino otro nombre que se da a la indisciplina fiscal. Es la disposición a satisfacer reivindicaciones excesivas e incoherentes de todos los sectores de la sociedad al mismo tiempo que se ignoran las limitaciones derivadas del ahorro, los presupuestos y el tipo de cambio, y se aplaza el ajuste cuando surgen los desequilibrios. El problema es por qué el populismo económico es tan frecuente en América Latina.

Para responder a esta pregunta es necesario distinguir el populismo en general, el «pacto populista», y el populismo económico. El populismo como práctica política es una estrategia adoptada por los políticos para establecer una relación directa con el pueblo mediante el empleo de un discurso que hace hincapié en el interés nacional, el crecimiento económico y la distribución de las rentas. Como práctica política, el populismo se ve reforzado por la existencia en toda América Latina de regímenes presidencialistas y elecciones presidenciales directas. Por lo general, la industrialización de América Latina desde la década de los treinta hasta los años sesenta se realizó bajo el liderazgo de políticos populistas. Formaron «pactos populistas»: amplias coaliciones de empresarios, trabajadores urbanos, tecnoburócratas militares y civiles, y sectores de la vieja oligarquía agraria que promovían el crecimiento y prometían la distribución de la renta mediante la intervención estatal y la sustitución de importaciones. Estas coaliciones terminaron en la década de los sesenta, sustituidas por nuevas coaliciones tecnoburocráticas-capitalistas autoritarias que excluían a los trabajadores y dieron origen a lo que O'Donnell (1973) denominó «regímenes burocrático-autoritarios»⁴⁹. Pero en casi todos

⁴⁹ Prefiero utilizar la expresión «régimen autoritario tecnoburocrático-capitalista» para definir esta coalición política, destacando que se basó en un acuerdo fundamental entre los burócratas, en especial los militares, y los capitalistas. Sin embargo, la expresión de O'Donnell se ha adoptado de forma general y resulta muy útil para definir un tipo de coalición que fue la dominante durante cerca de veinte años en América Latina, al principio con el apoyo de Washington.

los países latinoamericanos las políticas económicas desarrollistas y populistas basadas en la intervención estatal se mantuvieron por los nuevos regímenes militares. La deuda externa y la inversión directa extranjera fueron las nuevas fuentes de financiación para esta segunda oleada de sustitución de importaciones. Cuando, a comienzos de los años ochenta, se cerró también esa fuente, había Estados de América Latina que estaban en quiebra y estalló la crisis.

Así, existe una clara distinción entre el populismo en general, el «pacto populista», que prevaleció entre los años treinta y los sesenta, y el populismo económico. De hecho, en esos países, el populismo económico y las políticas ortodoxas suelen seguir una pauta cíclica⁵⁰. En un momento dado el régimen populista adopta políticas que contienen la inflación al tiempo que aumentan la demanda y el crecimiento agregados. El instrumento básico es la sobrevaloración del tipo de cambio. Las subidas de los salarios nominales y reales y el aumento del gasto público completan la estrategia populista. Durante algún tiempo los resultados son buenos; la inflación parece estar controlada y la economía mejorar. Cuando aparecen dificultades de balanza de pagos, se refuerzan los controles a la importación. Y cuando se inicia una inflación por el lado de la demanda, se refuerzan los controles de precios. Pero esos remedios *ad hoc* no tienen un efecto duradero. Pronto, a medida que disminuyen las exportaciones y aumentan las importaciones, el país se enfrenta con una crisis en toda regla de la balanza de pagos. Se agotan las reservas de divisas y, como el Gobierno se ve obligado a devaluar la moneda nacional, la inflación vuelve a aumentar. Cuando estalla la crisis económica sigue, por lo general, una crisis política. En el pasado éste era el momento de un golpe militar, apoyado por la clase capitalista. Las políticas populistas se interrumpen durante un tiempo. En esa fase la crisis es tan grave que al nuevo Gobierno no le basta con devaluar. Adopta un paquete plenamente «ortodoxo» de políticas económicas: liberalización de precios, liberalización del comercio, reducción de los gastos, subida de los impuestos. Algunas de esas reformas son necesarias; otras se adaptan mal a las realidades económicas y sociales del país. Los costes de transición son altos y los resultados no siempre brillantes. A veces, como ocurrió en la Argentina de 1979 y en Chile entre 1980-81, pueden ser desastrosos. En cualquier caso, mientras las políticas eco-

⁵⁰ A este respecto, véase Canitrot (1975), O'Donnell (1977), Díaz-Alejandro (1981) y Sachs (1988).

nómicas sean plenamente ortodoxas, el crecimiento tiende a ser modesto, las desigualdades económicas aumentan y la intranquilidad popular crece. Dicho en otros términos, se pone en marcha otro ciclo populista.

El populismo económico es una consecuencia de la política democrática en países en los que el cuerpo electoral está formado por una masa enorme de gente con escasa alfabetización y económicamente desposeída. Sachs (1988), al observar que en Asia el populismo económico es mucho menos frecuente, atribuyó el problema al alto grado de concentración de la renta imperante en América Latina. De hecho, un cierto grado de populismo es parte de la experiencia democrática de América Latina. Es un problema de subdesarrollo político con profundas raíces económicas y culturales. Idealmente, la alternativa al populismo es la democracia moderna, pero en la práctica, a menudo lo han sido los regímenes autoritarios. Probablemente un enfoque más realista consista en convivir con cierto grado de populismo político, al tiempo que se critica decididamente el populismo económico. Después de todo, estos fenómenos no están forzadamente correlacionados. En Brasil, el régimen de Vargas (1930-1945 y 1951-54) era políticamente populista, pero no económicamente. Un episodio clásico de populismo económico tuvo lugar en Brasil bajo un Gobierno militar no populista (1979-80). Como observa Faucher (1991: 1 y 2) «el populismo no va vinculado a ninguna política o programa económicos específicos... El populismo utiliza palancas económicas para alcanzar fines políticos... Los gobiernos populistas no siempre adoptan políticas económicas “populares”». Menem en Argentina, Collor en Brasil, Fujimori en Perú fueron elegidos tras unas clásicas campañas políticas populistas, y una vez en el Gobierno adoptaron políticas económicas ortodoxas antipopulistas.

Democracia y reformas

Si se contempla el populismo como una manifestación perversa de la democracia en sociedades subdesarrolladas, existe la tentación de asignar las reformas económicas y la eficiencia económica a los regímenes autoritarios. Esos regímenes serán «un paso necesario» no sólo entre el subdesarrollo y el desarrollo, sino también entre los regímenes políticos oligárquicos tradicionales y la democracia moderna.

Durante los largos años en que Washington apoyó a regímenes

autoritarios como barrera contra el comunismo, se interpretó también que aplicaban políticas económicas correctas. Las alternativas se presentaron como si fueran entre regímenes autoritarios «modernos», capaces de estabilizar, y regímenes populistas incapaces de hacerlo. Esa fue la opinión que se expresó en la monografía de 1977 de Thomas Skidmore sobre los esfuerzos de estabilización en los años cincuenta y sesenta en la Argentina, el Brasil y México. Según Skidmore, «los gobiernos en los sistemas políticos competitivos consideran *sumamente* difícil reducir la inflación una vez que ha superado el 10 por 100... Todos los casos de estabilización con éxito los han realizado gobiernos autoritarios (o monopartidistas)» (pág. 181).

En consecuencia, parece que bajo gobiernos autoritarios y en sistemas bipartidistas como el de Colombia, en los cuales es difícil distinguir la gobernación democrática de la autoritaria, la adopción de ajustes a largo plazo es más viable que en regímenes democráticos (Haggard y Kaufman, 1991). Pero los mismos autores, más Webb, tras formular la hipótesis de que «es posible que los regímenes autoritarios tengan más probabilidades de estabilizar cuando la inflación y el conflicto social son altos», añaden que «sus hallazgos no proporcionan evidencia alguna a la proposición general de que los gobiernos autoritarios tienen una inflación más baja que las democracias o más probabilidades de estabilizar (Haggard, Kaufman y Webb, 1990: 4, 23, 27). Un motivo de ello es que muchos regímenes autoritarios latinoamericanos aplicaron prácticas populistas-desarrollistas.

La superioridad económica del autoritarismo se vio puesta en tela de juicio en la década de los ochenta cuando, por una parte, los Estados Unidos modificaron su política con los regímenes autoritarios de América Latina y, por otra, esos regímenes se convirtieron en objeto de duras críticas por parte de las elites latinoamericanas. Como los regímenes autoritarios fracasaron en aplicar reformas de mercado en los años sesenta y setenta y acabaron por llevar a sus economías a una enorme crisis en los años ochenta⁵¹, la nueva hipótesis, compartida —por diferentes motivos— por las elites estadounidenses y las latinoamericanas, fue que las nuevas democracias serían capaces de estabilizar y de llevar a cabo las reformas. Esa hipótesis se vio confirmada en varios estudios nuevos. Karen Remmer estudió los programas del FMI en América Latina entre 1954 y 1984 y llegó a la

⁵¹ México, y en especial Chile, representan excepciones a esta norma general.

conclusión de que el autoritarismo no es una condición para la estabilización económica. Añadió: «Los regímenes autoritarios pueden inspirar una mayor confianza a los inversores extranjeros o superar en otro sentido a los gobiernos democráticos en la gestión económica, pero no tienen más probabilidades de iniciar programas de estabilización ni de sobrevivir a sus repercusiones políticas» (1986: 20). En otra monografía, en la que estudiaba 21 elecciones competitivas celebradas en América Latina entre 1982 y 1990, concluía (tras observar la «paradoja» de que las transiciones a la democracia se realizaban en medio de graves crisis económicas) que las nuevas democracias fueron más estables de lo que suele pensarse: «las llamadas “nuevas” democracias no destacan como grupo distinto que se pueda caracterizar como especialmente vulnerable a los reveses económicos... La experiencia latinoamericana de los años ochenta sugiere que la crisis económica debiera describirse no tanto como una amenaza a la democracia cuanto como un desafío que plantea oportunidades además de riesgos» (1991: 28 y 29).

Remmer probablemente sea demasiado optimista acerca de la democracia cuando añade que «Así, la hipótesis de que los dirigentes políticos en las nuevas democracias estarán especialmente predispuestos a sucumbir a las tentaciones del populismo económico parece incorrecta» (pág. 30). Por razones equivocadas en las nuevas democracias latinoamericanas, en especial en Argentina, Brasil y Perú, se aplazaron unas reformas económicas muy necesarias. Cuando los dirigentes populistas de Argentina, Bolivia, Venezuela, Perú y Brasil adoptaron políticas no populistas, se debió a que la crisis de esos países era tan profunda que incluso los costes a corto plazo de aferrarse a políticas populistas pasaron a ser más altos que los costes del ajuste. Cuando no existe alternativa a la realización de reformas, éstas se introducen con independencia del carácter autoritario o democrático del régimen. Y, desde luego, un régimen democrático no es necesariamente menos capaz de introducirlas que otro autoritario.

El poder político de un gobierno deriva en gran medida del apoyo que recibe de la sociedad civil en general y de las elites del país. En los regímenes democráticos ese apoyo tiende a aparecer en momentos especiales, en particular después de las elecciones. En esos momentos los gobiernos recién elegidos cuentan con apoyo popular suficiente para imponer los costes de la transición a la población. Si la crisis económica es particularmente aguda, el poder político del nuevo gobierno es mayor. En Brasil, la inauguración del Gobierno Collor

(marzo de 1991) y en Argentina la del Gobierno Menem (agosto de 1989) coincidieron con brotes de hiperinflación. En ambos casos el Gobierno fue lo suficientemente fuerte en aquel momento como para adoptar decididas iniciativas de reforma. Pero ambos fracasaron. Los regímenes autoritarios pueden tener un poder más estable, pero sólo mientras reciban el apoyo de las elites. Cuando pierden su respaldo, son especialmente débiles.

Eficiencia de las reformas

El frecuente fracaso de los esfuerzos de ajuste fiscal y reforma plantea la cuestión de si esos esfuerzos son o no eficaces y eficientes. Se trata de un problema tanto económico como político. Cuando los politólogos analizan las limitaciones de las políticas económicas, suelen aceptar como algo dado que los economistas (o el Banco Mundial, o el FMI) *saben* qué políticas se deben adoptar. A partir de esta hipótesis, preguntan si los gobiernos obtendrán el apoyo político o movilizarán los *inputs* políticos necesarios para llevar a cabo las reformas⁵². Esta cuestión, anteriormente analizada, es, sin duda, importante; de hecho, tanto los regímenes democráticos como los autoritarios suelen fracasar en la introducción de reformas porque no pueden reunir los *inputs* políticos necesarios para llevarlas a cabo. Pero, en particular por lo que se refiere a los programas de estabilización, suelen fracasar —o generar unos costes de transición excesivos— no por falta de poder político, sino porque las reformas están mal ideadas.

La estabilización en Chile en la década de los setenta es un caso típico que tuvo éxito pero fue ineficiente, dado los exorbitantes costes de transición⁵³. En cambio, el Plan Collor I (marzo a diciembre de 1990) es un ejemplo paradigmático de política ineficaz. Su fracaso no se puede atribuir a la falta de poder político ni a una voluntad política insuficiente. Fracásó porque estaba mal ideado; porque en su segunda fase, de mayo a diciembre, el Gobierno del Brasil adoptó una estrategia estrictamente monetarista, ignorando el hecho de que el com-

⁵² Esta actitud está presente, por ejemplo, en un libro dirigido por Joan Nelson, *Economic Crisis and Policy Choice* (Crisis económica y opción política) (1990).

⁵³ Véase sobre este tema Díaz-Alejandro (1981), Foxley (1983), Ramos (1986) y Edwards y Edwards (1987), entre otros.

ponente inercial de la inflación era muy elevado⁵⁴. La primera fase del Plan Collor I, entre el 16 de marzo y el 15 de mayo, fue una fase de choque heterodoxa. Consistió en una reforma monetaria que comprendía un gravamen sobre el capital, el bloqueo de un 70 por 100 de todos los activos financieros de la economía y una congelación de los precios. Reconoció el carácter inercial, o autónomo, de la inflación. Sin embargo, a partir de mayo, cuando quedó claro que se reproducía la inflación inercial, se inició una segunda fase, estrictamente monetarista. Se pasó por alto la indiciación oficiosa de la economía y el carácter endógeno de la oferta monetaria en esas circunstancias y se definió un objetivo monetario inviable (un aumento del 9 por 100 de la base monetaria en el segundo semestre de 1990), y todo se subordinó al logro de ese objetivo. En agosto, una misión del FMI visitó el Brasil y redactó una carta de intenciones en la cual apoyaba plenamente el programa de estabilización y que el Gobierno del Brasil firmó. La junta del FMI no aprobó ese acuerdo, pero sólo porque Brasil estaba atrasado en sus pagos y los bancos comerciales presionaban para lograr que se hicieran efectivos. Durante siete meses, de mayo a noviembre, los principales economistas ortodoxos pronosticaron una reducción de la inflación «el mes que viene» dado el abandono de todo tipo de indiciación oficial, la consiguiente reducción de los salarios reales, la dureza de la política fiscal, el rigor de la política monetaria, los altos tipos de interés y la recesión consiguiente. Cuando en diciembre la inflación llegó casi al 20 por 100 y el Banco Central perdió el control de la base monetaria, se confirmó por el contrario la predicción de la teoría neoestructuralista de la inflación inercial o autónoma. Pero los monetaristas recurrieron entonces a su explicación clásica cuando fracasan los programas que patrocinan y adujeron que las medidas fiscales y monetarias no eran lo bastante rigurosas. Pero sí lo eran. El Plan Collor I no fracasó porque fuese débil su política fiscal o monetaria, sino porque al dejar de lado el carácter inercial de la inflación y el régimen hiperinflacionario imperante desde el fracaso del Plan Cruzado, no utilizó la política de rentas ni un soporte nominal (el tipo de cambio), los dos instrumentos esenciales para combatir este tipo de inflación.

En general, los planes de estabilización que siguen el enfoque de Washington suelen fracasar si la inflación es alta y crónica, con un

⁵⁴ Véase a este respecto Bresser Pereira y Nakano (1990) y, sobre la definición y el análisis de las dos fases, Bresser Pereira (1991).

fuerte componente inercial y en consecuencia autónoma respecto a la demanda. Ese tipo de inflación, situado entre la inflación moderada que existe en todas partes y la hiperinflación, ha sido indistintamente denominada «autónoma», «inercial», «alta» y «crónica»⁵⁵. Cuando la inflación es crónicamente de más del 5 por 100 al mes es inevitable que aparezca una serie de sistemas de indicación oficiales y oficiosos como resultado de la lucha de los agentes económicos para proteger su cuota relativa de renta. Como los agentes económicos indican sus precios conforme al índice de la inflación pasada y los suben gradualmente, resulta difícil frenar la inflación. Los precios relativos se equilibran y desequilibran constantemente, dada la falta de coordinación de las subidas de precios. La indicación oficiosa hace que la inflación sea rígida, inercial y autónoma de la demanda.

Las políticas fiscales y monetarias convencionales no bastan para combatir ese tipo de inflación. Como la causa última de la inflación es la crisis fiscal del Estado, hará falta una política fiscal de choque. Y dado el componente inercial, hace falta una política de rentas, algún tipo de congelación. Este hecho, que resultaba evidente para los economistas estructuralistas latinoamericanos, y probablemente también para los israelíes, a comienzos de los años ochenta se reconoce cada vez más. En la introducción a su libro *Lessons of Recent Economic Stabilization and Its Aftermath* (Enseñanzas de la estabilización económica reciente y sus consecuencias), Michael Bruno (1991: 2) resume las conclusiones de un grupo de economistas sobre esta especie intermedia de inflación que se ha hecho tan frecuente en los últimos tiempos:

Dada la inercia inflacionaria, la cura ortodoxa es necesaria pero no suficiente. La rectificación de sus fundamentos no elimina por sí misma la inercia inflacionaria, como ha demostrado el recientísimo ejemplo mexicano. Una intervención complementaria directa en el proceso nominal, como una congelación temporal de los salarios, los precios y el tipo de cambio, puede reducir considerablemente el coste inicial de la desinflación⁵⁶.

⁵⁵ La teoría de la inflación inercial se elaboró a comienzos de los años ochenta. Passos, que escribió un libro pionero sobre el tema (1972), la llama «inflación crónica». Al principio yo la denominé «inflación autónoma» (1981b). Roberto Freinkel (1979) utiliza la expresión «alta inflación», pero la expresión predominante pasó a ser la de «inflación inercial», expresión que induce a error porque es incompatible con la aceleración que suele acompañarla. Para un examen de este tema, véase Bresser Pereira y Nakano (1987) y Baer (1987).

⁵⁶ Un tipo parecido de análisis se encuentra en Kiguel y Liviatan (1988) y Beckerman (1990). Es Washington adaptando el enfoque pragmático.

Ese género de inflación es típico de América Latina, especialmente de Brasil y Argentina. El Consenso de Washington, dadas sus bases monetaristas, experimenta enormes dificultades para comprenderlo. El análisis teórico del FMI y los programas de estabilización consiguientes omiten la inflación autónoma o inercial. La consecuencia son unas políticas de estabilización ineficientes, por no decir ineficaces.

Costes de transición y consenso

Como el ajuste y las reformas implican costes de transición, el motivo más general por el que se aplazan es la inexistencia de un consenso político mínimo acerca de lo que se debe hacer. Los problemas comienzan con el significado de términos como «ajuste» y «reforma». Los objetivos amplios —estabilización, crecimiento, distribución— se aceptan en general, pero de ello no se desprende que deban adoptarse un ajuste fiscal, un ajuste de la balanza de pagos y una liberalización del comercio. Es cierto que, como las políticas populistas están crecientemente desacreditadas, cada vez se incluyen más en el consenso la disciplina fiscal y las reformas de mercado. Pero el consenso suele terminar ahí. Incluso los economistas tienen diferentes opiniones acerca de cómo estabilizar y reformar. ¿Ha llegado ya el momento de la reforma? ¿Cómo compartir los costes de la transición entre las clases sociales? ¿Qué grupos o sectores de la sociedad deben pagar la factura? ¿Deben soportarse los sacrificios sólo en el plano interno, o compartirse con los acreedores extranjeros?

Estas preguntas no tienen respuestas sencillas. Los políticos siempre están sometidos a presión de los grupos de electores a los que representan. El comportamiento económico racional, coherente con una preferencia relativamente alta por el consumo futuro, consistiría en corregir cualquier distorsión, en especial cualquier aceleración de la inflación en cuanto ocurra. Pero esa actitud representa algún tipo de identificación de los costes de transición. En América Latina, las ideas populistas arraigadas hacen que los agentes económicos sólo acepten sacrificios cuando la crisis se hace insostenible. Pero incluso entonces nada garantiza que se logre el consenso. Por lo general, los agentes económicos tratarán de traspasar a otros los sacrificios necesarios.

La decisión de introducir un ajuste en cuanto aparecen distorsiones implica un intercambio entre los costes a corto plazo, que de algún modo se anticipan, y los beneficios a medio plazo de la reforma.

Los costes de transición se anticipan en el sentido de que, en ese momento inicial, los costes de la reforma son superiores a los de ir «parcheando» o no reformar. El concepto de coste de transición se basa en esa anticipación. Pero si no se realiza la reforma y la crisis sigue empeorando, tarde o temprano los costes del «parqueo» equivalen, y con el tiempo llegan a ser superiores, a los costes de introducir ajustes y reformas. En este momento ya no es adecuado referirse a los costes de transición como costes de oportunidad, dado que el no reformar cuesta más que reformar.

Ese fenómeno se puede advertir con más facilidad con la ayuda de la figura 1.1. En el eje vertical tenemos lo contrario del coste: tanto de las reformas como de ir «parcheando» ($1/\text{coste}$)⁵⁷. La curva del coste de ir «parcheando» desciende a velocidad cada vez mayor. Cuando llega a ser vertical, o perfectamente inelástica en relación con el tiempo, ello significa que la economía ha llegado al desorden económico o el caos, lo cual suele ser visible en la hiperinflación. La curva del coste de la reforma tiene la forma de una U. Va bajando durante un tiempo a un ritmo cada vez menor y después hace una inflexión y sube a medida que aumentan los beneficios del ajuste.

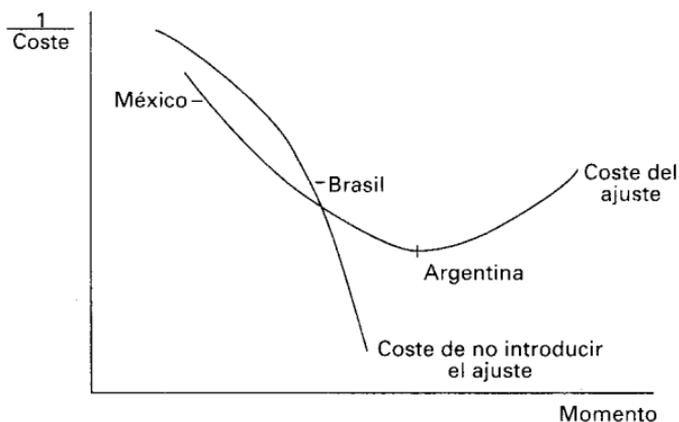


FIGURA 1.1. *Los costes de las reformas y de los «parcheos».*

⁵⁷ Tomé la idea de construir una curva de los costes de la transición de Przeworski (1990b). Añadí la curva de «no ajuste», resultante de no aplicar las reformas necesarias. Utilicé la inversa del coste para representar gráficamente la caída hasta el fondo del pozo a medida que suben los costes.

La distancia vertical entre las curvas, donde el coste del ajuste figura a la izquierda del coste de la inmovilidad, representa el coste neto de transición, o sea, el coste previsto de iniciar las reformas. Los costes de transición netos son la diferencia entre los costes de introducir el ajuste y los de ir «parcheando».

Mientras el coste de ir «parcheando» es algo seguro y retrospectivo, el coste del ajuste es prospectivo; es decir, sólo se materializará si se aplica el ajuste. En la figura este coste depende del momento en que se adopte la decisión. En el caso de México, por ejemplo, la curva de ajuste iría subiendo y hacia la izquierda. Así, existe una curva de ajuste respecto de cada país, según el momento en que decide reformar. Pero si así ocurre, ¿qué curva de coste de ajuste aparece en la Figura 1.1? La curva trazada es la curva «límite» de ajuste: límite porque es la curva cuyo punto más bajo corresponde horizontalmente al momento en que la curva de inmovilidad se hace vertical; al punto en el que los costes de no introducir el ajuste pueden aumentar indefinidamente. La curva límite corresponde al último momento en que se puede introducir la reforma antes del caos económico. También es la curva que contiene todas las posibles curvas de ajuste que pueden trazarse respecto de cualquier país, según el momento concreto en que decida introducir el ajuste.

De esa cifra se puede derivar un concepto racional de «haber tocado fondo». En términos prácticos, no existe un fondo que tocar en una crisis. Ésta puede continuar eternamente. Pero también podemos definir el fondo como el punto en que se cruzan las curvas. En esa intersección, la curva del no ajuste se hace vertical y los costes netos de transición son cero. Tras ese primer punto resulta irracional, incluso para las estrategias a corto plazo, aplazar las reformas. La reforma es imperativa. Y probablemente será tan caótica como la crisis que trata de curar.

Podemos situar en esa figura el momento en que México y Argentina introdujeron reformas. México lo hizo en una fase temprana, de modo que los costes de transición fueron altos. En compensación, la curva del coste de ajuste pronto giró hacia arriba. Esa curva no está trazada en el gráfico, pero puede imaginarse fácilmente. En cambio, Argentina aplazó las reformas todo lo posible. Inició las reformas varias veces después de llegada al poder del Gobierno de Alfonsín, pero no pudo verlas terminadas. Las reformas no se aplicaron sino después de varios episodios de hiperinflación y de que las dos curvas se cruzaran: inicialmente, en 1990, de forma caótica, y

ulteriormente en 1991, de forma más ordenada con el Plan Cavallo. Brasil se halla a mitad de camino entre esos dos países. A fines de 1990 probablemente se encontraba en el punto en el que se cruzan las dos curvas. Pero dada la experiencia de Argentina, no existía ninguna seguridad de que las reformas acabaran por ser firmes y tener éxito. Todavía faltaba por lograr el consenso necesario para continuarlas hasta el final.

Un comportamiento económico colectivo que sea racional implica que las reformas se inicien tan pronto como surjan las distorsiones. Exige que se alcance lo antes posible el consenso sobre lo que se ha de hacer. La política democrática es, esencialmente, un proceso de negociación y persuasión que lleva a la sociedad a ese consenso. Pero es un proceso que lleva tiempo. Y puede resultar muy costoso si las medidas necesarias se aplazan durante mucho tiempo. La crisis puede prolongarse durante años mientras se espera alcanzar el consenso.

El liderazgo es importante. Es posible que un estadista dotado de la *virtu* maquiavélica, con visión y coraje, pueda adelantar el consenso. El apoyo surgirá *a posteriori*, en función del éxito que por fin logren las reformas⁵⁸. Las formas valerosas en que Mario Soares en Portugal y De la Madrid en México afrontaron las crisis de sus respectivos países son ejemplos de ese liderazgo. Pero los estadistas son un producto de la oportunidad. Si no los hay, un país puede esperar el caos y la hiperinflación antes de que las elites políticas y económicas se persuadan de que no existe otra alternativa que adoptar un programa de reformas.

Conclusión

En América Latina existen dos opciones básicas para superar la crisis fiscal. La primera es atacarla directamente, reduciendo la deuda pública interna y externa y subiendo los impuestos. La segunda es eximir de los sacrificios a los sectores dominantes de la economía al

⁵⁸ Fernández y Rodrik (1991) especifican algunas condiciones en las cuales esto puede ser así. Supongamos que, en caso de aplicarse, las reformas generan un precio bajo para mucha gente y una gran pérdida para unos pocos, sin que las personas sepan *a priori* si van a ganar o perder. Entonces el valor previsto de las reformas es negativo, pero una vez introducidas el número de los ganadores sobrepasa al de los perdedores.

mismo tiempo que se introduce el ajuste en términos fiscales y se aplican las reformas. La primera opción es peligrosa. Si el ataque no está bien ideado ni es lo bastante decidido, existen grandes posibilidades de que la situación siguiente sea peor que la anterior. La segunda opción es políticamente más fácil, dado que se pide muy poco a los grupos más poderosos, de los cuales dependen la estabilización y la reanudación del crecimiento. El flujo de medidas fiscales, reformas y un acuerdo con los bancos conforme al Plan Brady servirán para aumentar la confianza. Pero, como probablemente será inviable hacer que los trabajadores y la clase media acepten todos los sacrificios necesarios —como subrayan los casos de Venezuela y Perú—, la crisis fiscal no quedará plenamente resuelta. Durante algún tiempo estará presente el peligro de derrumbamiento de todo el sistema.

México sigue de forma muy coherente la segunda opción. Hasta ahora los resultados son mixtos. La economía mexicana siguió estancada hasta hace poco, y si bien ahora hay algún crecimiento *per cápita*, éste sigue siendo modesto. México dista mucho de haber resuelto todos sus problemas. Pero es posible que la crisis fiscal acabe por superarse mediante nuevas inversiones y la repatriación de capital. El acuerdo sobre la deuda conforme al Plan Brady exigió una reducción insatisfactoria de la deuda, pero contribuyó positivamente al proceso de construcción de la confianza. México sigue esta estrategia caminando sobre el filo de la navaja. Las reservas internacionales son estables. El déficit de la balanza por cuenta corriente se ve compensado por grandes flujos de entrada de capitales. Las subidas del precio del petróleo ayudaron mucho en 1990. Si el precio del petróleo sigue siendo alto y si la inversión directa extranjera y el flujo de entrada de capitales se mantienen, es posible que los saldos negativos comercial y por cuenta corriente se neutralicen. Y a medio plazo los aumentos de la productividad pueden hacer que el tipo de cambio vuelva a equilibrarse.

Argentina, Venezuela y Perú tratan de seguir el ejemplo mexicano, de momento sin un éxito claro. En 1991 Washington presentaba a los tres países como ejemplos de éxito. Pero la profunda crisis política de Venezuela a raíz de un golpe militar frustrado en febrero de 1992 y el golpe de Estado del presidente Fujimori en el Perú en abril mostraron que los costes internos de la reforma económica eran muy altos y que la democracia seguía siendo débil e inestable. Brasil, mientras siguió enfrentándose con los acreedores extranjeros y los

capitalistas locales con el Plan Collor I, parecía haber elegido la primera opción de distribuir entre todos los sectores de la sociedad los sacrificios necesarios para superar la crisis fiscal. Pero el fracaso del programa ortodoxo de estabilización que siguió en mayo de 1990 a la política de choque heterodoxa de marzo dejó a la economía brasileña en una situación difícil. Washington, tras haber apoyado el programa de estabilización, acusó después a Brasilia de su fracaso. En mayo de 1991 ocupó el Ministerio de Hacienda un nuevo ministro, identificado con Washington. Sin embargo, un año después la inflación seguía siendo superior a un 20 por 100 mensual y la economía seguía estancada.

América Latina siguió sumida en una crisis económica. Colombia, comprometida con la disciplina fiscal, era el único país que había evitado la crisis fiscal. Dos gobiernos autoritarios, el de Chile y últimamente el de México, ya la superaron o la están superando. Pero los costes de la transición han sido muy altos. La economía boliviana se estabilizó, pero los resultados se retrasaron respecto del crecimiento. Venezuela inició un duro ajuste fiscal en 1989 y es tan rica que pudo recuperar el crecimiento pese a la limitada reducción de la deuda derivada del acuerdo sobre el Plan Brady acerca de la deuda externa. Las crisis del Perú y la Argentina llegaron tan lejos y fueron tan profundas y los episodios de hiperinflación y caída de rentas fueron tan inquietantes, que los costes de no hacer frente a la crisis fueron superiores a los costes de introducir el ajuste, comprendidos los de cancelar una parte de la deuda pública interna. La economía brasileña, mucho más vigorosa, todavía no había llegado en 1991 al punto en el que una crisis resulta insoportable para la sociedad. Casi todos los sectores seguían creyendo que los costes transitorios del ajuste fiscal eran superiores a los costes de la inmovilidad, o que existía una fórmula mágica para evitar los costes de transición, o que éstos deberían y podrían traspasarse a otros sectores de la economía.

El enfoque neoliberal de la crisis latinoamericana implica una presión internacional. Esa presión comporta condiciones oficiales por parte de los organismos multilaterales, y oficiosas por parte de los gobiernos de los países industriales y de la comunidad empresarial internacional. He criticado ese enfoque por diversos motivos: porque no reconoce bastante la gravedad de la crisis fiscal, transige excesivamente con los acreedores internos y extranjeros, no aporta una división racional de la carga, se basa en una evaluación mal orientada

del carácter de la inflación, propone programas de estabilización que son demasiado caros y, lo que es más importante, porque incluso si logra estabilizar, no brinda estrategias eficaces para recuperar el ahorro público y promover la reanudación del crecimiento.

Pero si el Consenso de Washington va unido a presiones internas procedentes de los sectores informados y modernos de la sociedad, si se identifica con el interés nacional y si está decidido a hacer frente a la crisis fiscal, a aplicar reformas de mercado y a definir una nueva estrategia de crecimiento, quizá sea eficaz. Como desecha el populismo y el nacionalismo, es posible que la presión interna, al rechazar un internacionalismo ingenuo y la subordinación al exterior, se vea reforzada por influencias externas, siempre que los gobiernos locales mantengan una evaluación crítica de las hipótesis neoliberales en las que se basa el Consenso de Washington y que los gobiernos, los organismos multilaterales y la sociedad civil de los países adelantados, especialmente de los Estados Unidos, sean menos doctrinarios y más pragmáticos.

La política es el arte del compromiso: compromiso que en América Latina ha de lograrse no sólo internamente sino también en las relaciones internacionales. El neoliberalismo es más una retórica que una práctica eficaz en los países adelantados. Por lo general se trata de una retórica doctrinaria. Pero es una retórica que ha de tenerse en cuenta, en especial cuando propugna una disciplina fiscal y unas reformas de mercado que son muy necesarias.

El desafío fundamental que afronta América Latina es su crisis fiscal. Tanto la estabilización como la reanudación del crecimiento dependen de que se supere la insolvencia del Estado y se recupere el ahorro público. Washington, mientras presiona para eliminar el déficit público, presta mucha menos atención a la recuperación del ahorro público. Las reformas estructurales en las que insiste tienen un carácter fundamentalmente negativo. Deben llevar a una nueva estrategia de desarrollo en la que el mercado desempeñe el papel principal, pero un Estado reorganizado y reducido tenga una tarea orientadora.

América Latina es una región dependiente. El interés nacional de cada uno de sus países tiene mucho en común con el interés nacional de los países adelantados, y en especial los Estados Unidos. Pero también existen conflictos de intereses y de opiniones. Habrá que alcanzar un compromiso en torno a una variedad de temas: compromiso que reconozca las diferencias pero no las sobrestime.

Bibliografía

- ALESINA, A., y EDWARDS, S. (1989): «External Debt, Capital Flights and Political Risk», *Journal of International Economics* 27, 3 y 4 (noviembre).
- ALESINA, A., y TABELLINI, G. (1988): «Credibility and Politics», *European Economic Review* 32.
- AMSDEN, A. H. (1989): *Asia's Next Giant*, Nueva York: Oxford University Press.
- (1991): «The Diffusion of Development: The Late Industrialization Model and Greater East Asia», *American Economic Review* 81, 2 (mayo).
- ARENDDT, H. (1960): «On Humanity in Dark Times: Thoughts about Les-sing». Publicado en Arendt, *Men in Dark Times*, Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich, 1968.
- ARIDA, P., y RESENDE, A. L. (1985): *Inertial Inflation and Monetary Reform*. En Williamson (comp.), 1985.
- ARMIJO, L. E. (1991): *Private Capital for the Public Good or Surrender of National Patrimony? Debating Privatization in Four Semi-industrial Countries and the Washington Policy Community*, monografía presentada en el Congreso de la Asociación de Estudios Iberoamericanos, Washing-ton, 4 a 7 de abril.
- BACHA, E. L. (1991): «The Brady Plan and Beyond: New Debt Management Options for Latin America», *Documento de trabajo* 257, mayo. Departamento de Economía de la Universidad Católica (PUC), Río de Janeiro.
- BAER, W. (1987): «The Resurgence of Inflation in Brazil: 1974-1986», *World Development* 15, 8 (agosto).
- BATES, R. (comp.) (1988): *Toward a Political Economy of Development*, Berkeley y Los Ángeles: University of California Press.
- BECKERMAN, P. (1990): «Recent "Heterodox" Stabilization Experience». Monografía presentada en el seminario «The Economic Crisis in Latin America in the 1980s and the Opportunities of the 1990s», University of Illinois, Urbana-Champaign, septiembre, publicada en *Quarterly Review of Economics and Business* 31, 3 (otoño de 1991).
- BLEANEY, M. (1985): *The Rise and Fall of Keynesian Economics*, Londres: Macmillan.
- BLEJER, M., y CHU, K. (comps.) (1989): *Fiscal Policy, Stabilization and Growth in Developing Countries*, Washington, D.C.: IMF.
- BRADFORD, C. I., Jr. (1991): «New Theories on Old Issues: Perspectives on the Prospects for Restoring Economic Growth in Latin America in the Nineties». En Emmerij e Iglesias (comps.), 1991.
- BRESSER, L. C. (1978): *O Colapso de uma Aliança de Classes*, São Paulo: Brasiliense.
- (1981a): *A Sociedade Estatal e a Technoburocracia*, São Paulo: Brasiliense.
- (1981b): «Inflation in oligopolistic and technobureaucratic capitalism». En Bresser Pereira y Nakano 1987. Publicado inicialmente en 1981.

- (1984): «The Dialectic of Redemocratization and *Abertura*», *Development and Crisis in Brazil, 1930-1983* (Cap. 9). Boulder, Colo.: Westview.
- (1987): «Changing Patterns of Financing Investment in Brazil», *Bulletin of Latin American Research* (Glasgow) 7, 2.
- (1988a): «The Cyclical Pattern of State Intervention». Monografía presentada en un seminario patrocinado por la Universidad de São Paulo y el Wilson Center, «Democratizing Economics», São Paulo, julio, publicado en portugués en *Revista de Economía Política* 9, 3 (julio de 1989).
- (1988b): «Da crise fiscal à redução da dívida». Monografía presentada en Fórum Nacional, Río de Janeiro, noviembre. Publicado en Bresser Pereira (ed.), *Dívida Externa: Crise e Soluções*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- (1988c): «Economic Ideologies and the Consolidation of Democracy in Brazil». Paper presented at symposium «L'internationalisation de la démocratie politique», University of Montreal, octubre. Publicado en Ethier (comp.), 1990.
- (1989): «The Perverse Macroeconomics of Debt, Deficit and Inflation in Brazil». Monografía presentada en el simposio «The Present and the Future of the Pacific Basin Economy», Institute of Developing Economies, Tokio, julio. Publicada en Fukushi y Kagami (comp.), 1990.
- (1990): «A Pragmatic Approach to State Intervention», *Revista de la CEPAL* 41 (agosto).
- (1991): *Os Tempos Heróicos de Collor e Zélia*, São Paulo: Nobel.
- BRESSER, L. C. (comp.) (1991): *Populismo Econômico*, São Paulo: Nobel.
- BRESSER, L. C., y DALL'ACQUA, F. (1989): «Economic Populism x Keynes: Reinterpreting Budget Deficit in Latin America». Trabajo presentado en la Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. Publicado en *Journal of Post-Keynesian Economics* 14, 1 (otoño de 1991).
- BRESSER, L. C., y FERRER, A. (1991): «Dolarização crônica: Argentina e Brasil», *Revista de Economía Política* 11, 1 (enero).
- BRESSER, L. C., y NAKANO, Y. (1987): *The Theory of Inertial Inflation*, Boulder, Colo.: Lynne Rienner.
- (1990): «Hyperinflation and Stabilization in Brazil: The First Collor Plan». Monografía presentada en el seminario «Economic Problems of the 1990s», Knoxville, Tenn., junio. Publicada en Davidson y Kregel (comp.), 1991.
- BRODESOHN, M. (1989): «La deuda externa de Argentina». Documento de trabajo: Fundación Centro de Estudios para el Cambio Estructural, Buenos Aires.
- BRUNO, M. (1991): «Introduction and Overview». En Bruno, Fischer, Helpman, Liviatan y Meridor (comps.), 1991.
- BRUNO, M.; FISCHER, S.; HELPMAN, E.; LIVIATAN, N., y MERIDOR, L. (comps.) (1991): *Lessons of Economic Stabilization and Its Aftermath*, Cambridge, Mass.: MIT Press.

- CANITROT, A. (1975): «La experiencia populista de redistribución de ingresos», *Desarrollo Económico* 15 (octubre).
- CARDOSO, E., y HELWEGE, A. (1990): «Populism, Profligacy and Redistribution». Tufts University, Medford, Mass. Publicado en Bresser Pereira (comp.), 1991.
- BANCO CENTRAL DE BRASIL (1985): *Brazilian Economic Program*, vol. 7, mayo. Brasilia: El Banco.
- CHEIBUB, J. A. (1991): «Taxation in Latin America: A Preliminary Report». Departamento de Ciencias Políticas, University of Chicago, julio.
- CLINE, W., y WEINTRAUB, S. (comps.) (1981): *Economic Stabilization in Developing Countries*, Washington, D.C.: Brookings Institution.
- CORBO, V.; GOLDSTEIN, M., y KHAN, M. (comps.) (1987): *Growth Oriented Programs*, Washington, D.C.: FMI-Banco Mundial.
- CORBO, V.; KRUEGER, A., y OSSA, F. (comps.) (1985): *Export Oriented Development Strategies*, Boulder, Colo.: Westview.
- CUI, Z. (1991): «Comments on Maravall-Pereira-Przeworski volume on reform». Inédito, University of Chicago.
- DAVIDSON, P., y KREGEL, J. (comps.) (1991): *Economic Problems of the 1990s*. London: Edward Elgar. Monografías presentadas en el seminario del mismo título en Knoxville, Tenn., junio de 1990.
- DÍAZ-ALEJANDRO, C. (1981): «Southern Cone Stabilization Plans». En Cline y Weintraub (comps.), 1981.
- DORNBUSCH, R. (1989): «Policies to Move from Stabilization to Growth». Monografía presentada en la conferencia «Economic Reconstruction of Latin America». Fundación Getulio Vargas, Río de Janeiro, agosto. Publicada en *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1990* (suplemento de *World Bank Economic Review*).
- DORNBUSCH, R., y EDWARDS, S. (1989): «The Macroeconomics of Populism». Monografía presentada en la segunda reunión de IASE, Bogotá, 30 de marzo-1 de abril. Publicada en *Journal of Development Economics* 32, 2 (abril de 1990).
- EDWARDS, S., y EDWARDS, A. C. (1987): *Monetarism and Liberalization: The Chilean Experiment*, Cambridge, Mass.: Ballinger.
- EDWARDS, S., y TABELLINI, G. (1990): «Explaining Fiscal Policies and Inflation in Developing Countries». National Bureau of Economic Research, Working Paper no. 3493, octubre. Cambridge, Mass.: The Bureau.
- EMMERIJ, L., e IGLESIAS, H. (comps.) (1991): *Restoring Financial Flows to Latin America*. París y Washington: OCDE y Banco Interamericano de Desarrollo.
- ETHIER, D. (ed.) (1990): *Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, Latin America and Southeast Asia*, Londres: Macmillan.
- FAJNZYLBER, F. (comp.) (1990): *Changing Production Patterns with Social Equity*. Santiago: Comisión Económica para América Latina.

- FANELLI, J., y FRENKEL, R. (1989): «Desequilibrios, políticas de estabilización e hiperinflación en Argentina». Documento de trabajo de CEDES. Publicado en Fanelli y Frenkel (comps.), *Políticas de Estabilización y Gobierno en Argentina*, Buenos Aires: Editorial Thesis, 1990.
- FANELLI, J.; FRENKEL, R., y ROZENWURCEL, G. (1990): «Growth and Structural Reform in Latin America: Where We Stand». Informe preparado para UNCTAD, octubre, Buenos Aires: CEDES.
- FAUCHER, P. (1991): «The Improbable Stabilization and Inconceivable Popular Market Capitalism: Argentina, Brazil, Mexico and Peru». Monografía presentada en el curso «States, Markets and Democracy», Universidad de São Paulo, julio. Se publicará como parte de un libro con Graciela Ducatenzeiler.
- FEINBERG, R. E. (1990): «Comment». En Williamson (comp.), 1990.
- FERNÁNDEZ, R., y RODRIK, D. (1991): «Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual Specific Uncertainty», *American Economic Review* 81.
- MINISTERIO DE HACIENDA DEL BRASIL (1987): *Macroeconomic Control Plan*. Brasilia: Ministério da Fazenda, Secretaria Especial de Assuntos Econômicos, julio.
- FLAM, H., y STAIGER, R. (1989): «Adverse Selection in Credit Markets and Infant Industry Protection». National Bureau of Economic Research, Working Paper no. 2864. Cambridge, Mass.: The Bureau.
- FOXLEY, A. (1983): *Latin American Experiments in Neo-Conservative Economics*, Berkeley y Los Ángeles: University of California Press.
- FRENKEL, R. (1979): «Decisiones de precios en alta inflación». Estudios CEDES, Buenos Aires.
- FUKUSHI, T., y KAGAMI, M. (comps.) (1990): *Perspectives on the Pacific Basin Economy: A Comparison of Asia and Latin America*, Tokio: Institute of Developing Economies.
- GEORGE, S. (1988): «Global Economic Security and the Political Implications of the Debt». Monografía presentada en el simposio «International Economic Security» organizado por la Fundación Tercer Mundo, South Magazine, Moscú, agosto. Mimeografiado.
- GROSSMAN, G. M. (1990): «Promoting New Industrial Activities: A Survey of Recent Arguments and Evidence», *OECD Economic Studies* 14 (primavera).
- GROSSMAN, G. M., y HELPMAN, H. (1986): «Strategic Export Promotion: A Critique». En Krugman (comp.), 1986.
- HAGGARD, S., y KAUFMAN, R. (1991): «Economic Adjustment and the Prospects for Democracy». Monografía presentada en el curso «States, Markets and Democracy», Universidad de São Paulo, julio. Publicada en Haggard y Kaufman (comps.), *The Politics of Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1992.

- HAGGARD, S.; KAUFMAN, R., y WEBB, S. (1990): «Politics, Inflation and Stabilization in Middle Income Countries». Documento de trabajo del Banco Mundial, septiembre.
- HEILBRONER, R. (1990): «Reflections After Communism», *New Yorker*, 10 de septiembre.
- HELPMAN, H., y KRUGMAN, P. (1989): *Trade Policy and Market Structure*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- HICKS, J. (1974): *The Crisis of Keynesian Economics*, Oxford: Blackwell Publisher.
- HIRSCHMAN, A. (1979): «The Rise and Decline of Development Economics», *Essays in Trespassing*, Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- INTER-AMERICAN DIALOGUE (1990): *The Americas in a New World: The 1990 Report on the Inter-American Dialogue*, Queenstown, Md.: Aspen Institute.
- ISLAM, S. (1990): «Whither the Brady Plan?», *International Economy*, octubre (citado en Bacha, 1991).
- KAGAMI, M. (1989): «A Fiscal Comparison of Asia and Latin America» (1989). Publicado en Fukushi y Kagami (comps.), 1990.
- KEYNES, J. M. (1923): *A Tract on Monetary Reform* (1923). En *Collected Writings*, vol. 4. Londres: Macmillan, 1971.
- KIGUEL, M., y LIVIATAN, N. (1988): «Inflationary Rigidities and Orthodox Stabilization Policies: Lessons from Latin America», *World Bank Economic Review* 2, 3 (septiembre).
- KRASNER, S. D. (1985): *Structural Conflict: The Third World against Global Liberalism*, Berkeley y Los Ángeles: University of California Press.
- KRUEGER, A. O. (1985): «The Experience and Lessons of Asia's Super Exporters». En Corbo, Krueger y Ossa (comps.), 1985.
- KRUGMAN, P. R. (1987): «The Narrow Moving Band, the Dutch Disease and the Competitive Consequences of Mrs. Thatcher», *Journal of Development Economics* 27, 1.
- KRUGMAN, P. R. (comp.) (1986): *Strategic Trade Policy in New International Economics*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- LOPES, F. L. (1989): *O Desafio da Hiperinflação*, Río de Janeiro: Campus.
- LUSTIG, N. (1990): «Agreement Signed by Mexico and Its Commercial Banks». Declaración prestada ante la Comisión de Banca de la Cámara de Representantes de los EE.UU., Washington, 7 de febrero.
- (1992): *North American Free Trade: Assessing the Impact*, Washington, D.C.: Brookings Institution.
- MALAN, P. (1990): «Uma crítica ao consenso de Washington». Observaciones formuladas en la sesión de clausura de una conferencia en honor del Profesor Albert Hirschman, Buenos Aires, 11 de noviembre. Publicada en *Revista de Economía Política* 11, 3 (julio de 1991).
- MALLOY, J. M. (comp.) (1977): *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

- MICHAELY, M.; PAPAGEORGIOU, D., y CHOKSI, A. (1991): *Liberalizing Foreign Trade*. Vol. 7, *Lessons of Experience in the Developing World*, Cambridge, Mass.: Blackwell Publisher.
- NELSON, J. (comp.) (1989): *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*, New Brunswick, N.J.: Transaction.
- (1990): *Economic Crisis and Policy Choice*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- O'CONNOR, J. (1973): *The Fiscal Crisis of the State*, Nueva York: St. Martin's Press.
- O'DONNELL, G. (1973): *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Institute of International Studies of the University of California, Berkeley, Modernization Series no. 9. Berkeley y Los Ángeles: University of California Press.
- (1977): «State and Alliances in Argentina, 1956-1976». En Bates (comp.), 1988. Publicado inicialmente en *Desarrollo Económico*, enero de 1977.
- OLIVEIRA, G. (1991): «Sucesso de modelo do Chile tem alto custo social», *Folha de S. Paulo*, 16 de junio.
- PACK, H., y WESTPHAL, L. (1986): «Industrial Strategy and Technological Change: Theory versus Reality», *Journal of Development Economics* 22, 1.
- PASSOS, F. (1972): *Chronic Inflation in Latin America*, Nueva York: Praeger.
- PÉREZ, C. A. (1990): Entrevista con Clovis Rossi, *Folha de S. Paulo*, 24 de noviembre.
- PRZEWORSKI, A. (1989): «Why Are Children Starving When We Could Feed the World? The Irrationality of Capitalism and the Infeasibility of Socialism», University of Chicago, octubre. Mimeografiado.
- (1990a): «East-South System Transformation», University of Chicago, febrero. Mimeografiado.
- (1990b): «Political Dynamics of Economic Reforms», University of Chicago, noviembre. Capítulo de un libro en preparación.
- RAMOS, J. (1986): *Neoconservative Economics in the Southern Cone of Latin America, 1973-1983*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- REISEN, H., y TROTSENBURG, A. (1988): *Developing Country Debt: The Budgetary and Transfer Problem*, París: OCDE Development Center.
- REMMER, K. L. (1986): «The Politics of Economic Stabilization: IMF Standby Programs in Latin America, 1954-1984», *Comparative Politics* 19, 1 (octubre).
- (1990): «Democracy and Economic Crisis: The Latin American Experience», *World Politics* 42, 3 (abril).
- (1991): «The Political Impact of Economic Crisis: Latin America, 1982-1990». Trabajo presentado en la Reunión Anual de la American Political Science Association, Washington, D.C., agosto.
- SACHS, J. (1987): «Trade and Exchange Rate Policies in Growth-Oriented Adjustment Programs». National Bureau of Economic Research, Working Paper no. 2226, abril. Publicado en Corbo, Krueger y Ossa (comps.), 1987.

- (1988): «Social Conflict and Populist Policies in Latin America». Trabajo presentado en la conferencia «Markets, Institutions and Cooperation», Venecia, octubre. Se publicará en un libro del mismo título dirigido por Renato Brunetta, de la International Economic Association.
- SKIDMORE, T. E. (1977): «The Politics of Economic Stabilization in Postwar Latin America». En Malloy (comps.), 1977.
- STALLINGS, B. (1991): «International Influence on Economic Policy: Debt, Stabilization and Structural Reform». En S. Haggard y R. Kaufman (comps.), *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Policies, and the State*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- TANZI, V. (1989): «Fiscal Policy, Stabilization and Growth». En Blejer y Chu (comps.), 1989.
- WERNECK, R. F. (1987): *Empresas Estatais e Política Macroeconômica*, Río de Janeiro: Campus.
- WIJNBERGEN, S. van. (1991): «The Mexican Debt Deal», *Economic Policy* 6, 2 (abril: 14 a 56).
- WILLIAMSON, J. (1990a): «What Washington Means by Policy Reform». En Williamson (comp.), 1990.
- (1990b): «The Progress of Policy Reform in Latin America». En Williamson (comp.), 1990.
- WILLIAMSON, J. (comp.) (1985): *Inflation and Indexation: Argentina, Brazil and Israel*, Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- (1990): *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, D.C.: Institute of International Economics.

Capítulo 2

LA POLÍTICA DE LAS REFORMAS ECONÓMICAS: LA EXPERIENCIA DEL SUR DE EUROPA

JOSÉ MARÍA MARAVALL

El presente capítulo trata de las reformas socioeconómicas tras las transiciones a la democracia, y examina en particular el caso del Sur de Europa. Entenderé por reformas aquellas innovaciones de una política que, mediante iniciativas legislativas o de gobierno, pretenden modificar la pauta existente de rendimiento económico y la distribución social de los recursos. Estudiaré los dilemas a que hicieron frente los nuevos gobiernos democráticos, los tipos de reformas que introdujeron, los factores que ayudan a explicar la vía seguida por esas reformas, los resultados de tales reformas y sus efectos sobre la propia democracia. Al restablecerse las democracias tras un período de gobierno autoritario, surgen nuevos problemas: una cuestión esencial pasa a ser la eficiencia del nuevo régimen político, y no sólo su legitimidad; es decir, la capacidad de la democracia para resolver problemas y para satisfacer expectativas. Cabe aducir que los márgenes para los cambios programáticos (es decir, «lo que se puede hacer» una vez restablecida la democracia) dependen sobre todo del carácter de las necesidades económicas y del tipo de transición a la democracia; que éstas son, de hecho, las condiciones que limitan las opciones

El presente estudio forma parte de un programa de investigación en el Instituto Juan March y del proyecto AME91-0257 de PLANICYT.

y las estrategias políticas. Pero el diseño, la aplicación y las consecuencias de las políticas económicas pueden variar como resultado de otros factores, además del tipo de transición a la democracia y de las condiciones económicas. La gama de reformas que se introducen (por ejemplo, las relativas a la nacionalización, el gasto público o el equilibrio entre el Estado y el mercado) es resultado en gran parte de cómo se combinan las condiciones limitativas y las opciones estratégicas de los actores.

Las reformas socioeconómicas contribuyen al tipo concreto de democracia que se construye. Dependen de las condiciones políticas de las nuevas democracias, pero su éxito o su fracaso también tiene consecuencias para el nuevo régimen político. En la compleja relación que existe entre la economía y la política, algunas de las principales cuestiones tienen que ver con la contribución de las reformas económicas a la consolidación de las instituciones democráticas y a la eficiencia de éstas, con los efectos que variables políticas producen en la pauta de las reformas. Aduciré que además de la necesidad de hacer frente a la crisis económica, lograr la solvencia financiera del Estado y aumentar la competitividad de la economía, las nuevas democracias hacen frente a extensas demandas en el terreno de los derechos sociales. La estabilización y las reformas estructurales exigen modificar los tipos de cambio, limitar el gasto público, aumentar los ingresos fiscales, eliminar subsidios, desregular los precios, conseguir mercados de capital y de trabajo eficientes y cambiar la estructura de la propiedad. Pero las democracias han de responder también a exigencias de justicia social: los ciudadanos de las nuevas democracias consideran a menudo que su nueva condición política también tiene que ver con derechos sociales. Como es obvio, ésta es una cuestión tanto empírica como normativa. La democracia se puede considerar como incompatible con restricciones al ejercicio de los derechos políticos y sociales o con discriminaciones basadas en las condiciones sociales. Y tanto la democracia como las reformas económicas se pueden ver socavadas por altos costes sociales y por desigualdades distributivas que erosionen el apoyo político. Al final, la calidad de una nueva democracia dependerá de la combinación de eficiencia económica y cohesión social.

Las nuevas democracias suelen ser herederas de Estados que son demasiado intervencionistas en la economía y demasiado débiles en las políticas sociales. Así, por parafrasear una máxima política conocida, el Estado tiene que transformarse hasta ser tan reducido como

sea posible y tan amplio como sea necesario. El Banco Mundial ha hecho hincapié en esta doble necesidad para el desarrollo económico de las democracias¹: Los gobiernos deben intervenir menos en determinadas esferas y más en otras; las economías deben estar más orientadas hacia el mercado, pero la función del Estado en el suministro de bienes públicos, la inversión en capital humano, la construcción de infraestructuras y la protección del medio ambiente es indispensable y debe reforzarse. La intervención del Estado también es necesaria para la igualdad social. El mercado por sí solo no garantiza que la sociedad, y en especial sus grupos más pobres, reciba una educación, una protección sanitaria o unas pensiones suficientes. Las políticas sociales, como aduce el Banco Mundial, guardan relación con la democracia, refuerzan la legitimidad del régimen y contribuyen a la estabilidad política; también van unidas a un menor proteccionismo económico y un mayor crecimiento.

Por lo general, las reformas económicas tratan de maximizar la competitividad de la economía, la solvencia del Estado, la satisfacción de las demandas y el bienestar de los ciudadanos, pero difieren en la combinación concreta de esos objetivos y en los instrumentos que utilizan. La inflación, los déficit presupuestarios y de cuenta corriente, el paro y la pérdida de competitividad constituyen graves desafíos a los nuevos gobiernos democráticos, pero su gravedad no es siempre la misma, ni las presiones políticas a las que hacen frente los gobiernos son equivalentes.

Las economías del Sur de Europa a mediados de los años 70 no se encontraban en las mismas circunstancias dramáticas que las del Este de Europa y América Latina en el último decenio; los gobiernos no tenían que enfrentarse con exigencias económicas de urgencia parecida. Pero los países del Sur de Europa compartían una situación de atraso económico relativo en comparación con los países más avanzados de Europa occidental. El lugar que les correspondía en la división internacional del trabajo se revelaba en la composición de su comercio y su balanza comercial, el carácter de las inversiones extranjeras que recibían, la importancia que el turismo representaba en sus economías, el número de sus trabajadores que emigraban a otros países. Tenían una larga historia de proteccionismo económico y de autarquía; sus economías fueron calificadas con razón como capita-

¹ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1991*, capítulo 7.

lismo «asistido» más bien que «competitivo»²: desde el siglo XIX el Estado y las empresas públicas habían desempeñado un papel central en la promoción del desarrollo económico. El Estado estaba muy centralizado y las burocracias públicas eran ineficientes. Sus sistemas de bienestar social eran muy limitados y no satisfacían unas necesidades sociales que eran profundas. La intervención militar en los gobiernos y en la vida política había sido un fenómeno recurrente en sus historias contemporáneas. El pluralismo religioso apenas sí había existido y la religión dominante se había identificado con el Estado. Los sucesivos experimentos democráticos se caracterizaron por sistemas de partidos inestables, con unas raíces frágiles en la sociedad, y por enfrentamientos dramáticos entre izquierda y derecha sobre cuestiones básicas relativas a la legitimación, el carácter y la estructura del Estado³. La «normalización» de sus sociedades conforme a las pautas de Europa occidental, la recuperación de los atrasos tanto económicos como políticos, habían sido el principal objetivo de los reformadores griegos, portugueses y españoles a lo largo de este siglo. Así, la «modernización», palabra clave en la política democrática del Sur de Europa, se entendía en muy gran medida como «europeización», y sin duda ésa fue una de las principales características no sólo de la transición democrática en los tres países, sino de las reformas después de la transición.

A este respecto, las similitudes con las visiones intelectuales de muchos reformadores del Este de Europa fueron notables. En Polonia, Hungría y Checoslovaquia el objetivo de las reformas a partir de 1989 consistió en construir un sistema económico «normal»: es decir, seguir el modelo de las economías europeas occidentales. En el Este de Europa se rechazaron desde el primer momento los experimentos con soluciones diferentes. Algo parecido ocurrió en España. En Portugal y Grecia los experimentos se fueron abandonando gradualmente: al cabo de los dos años de gobiernos provisionales, inestabilidad política y deterioro económico que siguieron a la «Revolución de los Claveles» en el primer caso; en el segundo caso, tras los malos resultados

² A. Vázquez Barquero y M. Hebbert, «Spain: Economy and State in Transition», en R. Hudson y J. Lewis (comps.), *Uneven Development in Southern Europe: Studies of Accumulation, Class, Migration and the State*, Londres: Methuen, 1985, págs. 284 a 308.

³ J. Solé Tura, «Socialist Governments in Southern Europe: Between Reformism and Adaptation to State Structures», trabajo presentado en el Consorcio Europeo de Investigación Política, Barcelona, marzo de 1985.

económicos alcanzados por Papandreu al pretender seguir una «tercera vía» que condujera a un tipo diferente de sistema económico.

Desarrollo económico, crisis y conflicto: el telón de fondo de las transiciones políticas

Aunque existían diferencias en sus niveles respectivos de desarrollo antes del restablecimiento de la democracia, Portugal, Grecia y España habían experimentado un cambio económico considerable desde los años 50. Durante ese período la economía griega se integró en gran medida en los mercados internacionales y pasó por una fase de crecimiento rápido que, de 1960 al desmoronamiento de la dictadura en julio de 1974, alcanzó una tasa anual media del 7,7 por 100⁴. El desarrollo económico se benefició de los bajos salarios y de las remesas de un gran número de trabajadores en el extranjero. En Portugal, el salazarismo había respondido a un conservadurismo anticapitalista y había intentado congelar la economía y la estructura social en un molde preindustrial: en 1974 el país tenía la renta *per cápita* más baja de Europa occidental, la agricultura estaba considerablemente subdesarrollada y la productividad general era muy baja; sin embargo, a partir de fines de la década de los 50, se había producido una modificación de la política económica, y el país había ido distanciándose de la autarquía y avanzando hacia una mayor integración en la economía mundial. A partir de 1960 y hasta el golpe de Estado del Movimiento de las Fuerzas Armadas (MFA) contra la dictadura, en abril de 1974, la economía portuguesa había ido creciendo a una tasa anual media del 6,9 por 100. Si bien el comercio llevaba decenios beneficiándose de un imperio colonial que brindaba mercados protegidos y materias primas baratas, el cambio económico en Portugal se reflejaba en el hecho de que en 1973 casi la mitad de los intercambios comerciales se realizaban con la Comunidad Europea y sólo una sexta parte con las colonias. A Portugal llegaba capital extranjero⁵, y se establecían nuevas industrias en las esferas de la

⁴ Economist Intelligence Unit, *Greece: Country Profile*, Londres: Economist Publications, 1990.

⁵ El porcentaje del capital extranjero en el total de las inversiones corrientes pasó de 1 en 1959 a 21 en 1969. En este último año el capital extranjero llegó al 52 por 100 del total de las inversiones en manufacturas (Economist Intelligence Unit, *Portugal: Country Profile*, Londres: Economist Publications, 1990).

electrónica, el automóvil, la construcción de buques y los textiles. La producción agrícola disminuyó como proporción del PIB del 20 por 100 a principios del decenio de 1960 al 14 por 100 a fines del decenio; la participación de la producción industrial subió del 27 al 33 por 100.

Bajo Franco, la economía española estuvo estancada durante veinte años; hasta 1963 no llegaron los salarios reales al nivel de 1936. El aislamiento político internacional estuvo asociado con la autarquía económica. Sin embargo, a partir de la segunda mitad de la década de los 50 el aislamiento internacional fue terminando gradualmente, al mismo tiempo que se producía una cierta liberalización de la economía. Tras el plan de estabilización trienal entre 1959 y 1962 la economía española se benefició del desarrollo económico general de Europa occidental y pasó por un período de rápido crecimiento que de 1955 a 1975 alcanzó una tasa anual media de casi el 8 por 100⁶. La mano de obra era barata y abundante, la fiscalidad baja y la protección estatal alta. Los cambios consiguientes de la estructura económica y ocupacional española fueron muy profundos: la contribución de la agricultura al PIB bajó del 23 por 100 en 1960 al 5 por 100 veinte años después, y la población agrícola disminuyó de 5 millones de habitantes en 1960 a dos millones. El capital financiero desempeñó un papel dominante: en 1956 cinco bancos controlaban el 51 por 100 del capital del país y contribuyeron en gran medida a la creación de una nueva industria nacional. El Estado era un instrumento importante de la actividad capitalista, básicamente a través del Instituto Nacional de Industria (INI), sociedad pública de cartera creada en 1941 que participaba directamente en 63 empresas, daba empleo a más de 200.000 trabajadores y representaba el 10 por 100 del PIB. La subordinación del Estado a los intereses privados se defendía ideológicamente en términos del «principio de subsidiariedad»: en el decenio de 1950, la doctrina socioeconómica del catolicismo reaccionario sustituyó a las ideas fascistas de movilización y desarrollo impulsados por el Estado. No existía un sistema fiscal

⁶ Ese crecimiento se vio en gran medida financiado directa o indirectamente por la nueva prosperidad europea. Así, los ingresos del turismo alcanzaron los 2.386 millones de dólares en 1976, al aumentar el número de turistas desde 6 millones en 1960 a 36 millones; las remesas de los trabajadores emigrantes alcanzaron los 1.718 millones de dólares en 1973 y las inversiones ascendieron a 852 millones de dólares ese mismo año. El turismo aportó el 5,2 por 100 del PIB en España en 1970 y el 2,1 por 100 en Grecia.

moderno, pero como el gasto público era muy limitado, tampoco había déficit presupuestario.

El Cuadro 2.1 muestra la evolución de las tres economías de Europa del Sur en los años 60 y principios de los 70, en comparación con el promedio de los seis países de la Comunidad Europea. Antes de que se iniciaran sus respectivas transiciones a la democracia, los tres países del Sur de Europa habían ido atravesando, en diversas medidas, una fase de crecimiento económico y de liberalización que había introducido cambios en sus economías y sus estructuras sociales⁷. Sin embargo, existían en los tres procesos serios límites económicos y sociales a la modernización: el proteccionismo seguía siendo mucho más alto que en las demás economías de Europa occidental, y la industrialización se basaba en empresas escasamente competitivas (en la producción de acero o en la construcción de buques); existía una disparidad permanente entre la demanda agregada y la oferta de

CUADRO 2.1.—*Evolución de las tres economías de Europa del Sur 1961-1973 (promedios)*

	Grecia	Portugal	España	Comunidad Europea
PIB: variación anual (porcentaje), precios constantes	7,7	6,9	7,2	4,8
Inflación: variación anual (porcentaje)	4,5	3,9	7,1	5,2
Empleo:				
• Variación anual (porcentaje)	-0,5	0,2	0,7	0,3
• Desempleados como porcentaje de la población activa	4,2	2,5	2,8	2,4
Salarios reales por asalariado: variación anual (porcentaje)	6,4	6,7	7,5	5,0
Coste unitario de la mano de obra en términos reales ^a (100 = 1980)	106,0	86,3	95,7	97,1

^a 1961-1970.

Fuente: Comisión de la CE, *Economie Européenne*, Suplemento A, n.º 5 (mayo de 1991).

⁷ J. J. Linz analiza los cambios económicos y sociales en el Sur de Europa antes del restablecimiento de la democracia en Portugal, Grecia y España en «Europe's Southern Frontier: Evolving Trends Towards What?», *Daedalus*, invierno de 1979, págs. 175 a 209.

bienes manufacturados que causaba déficit importantes de la balanza comercial; la inflación era siempre alta.

La crisis económica de 1973-74 se solapó con el desmoronamiento de los regímenes autoritarios. En esos años el precio del petróleo se cuadruplicó; en consecuencia, en 1975 Europa occidental experimentó un crecimiento económico negativo y la inflación media aumentó hasta un 8 por 100. Tras una breve recuperación en 1977-78, la segunda crisis del petróleo en 1979, en la cual el precio del barril pasó de 12 a 31 dólares en cinco meses, llevó al estancamiento de los PIB, al aumento de la inflación y a un mayor paro. El crecimiento económico ya no se reanudó hasta 1986. Esta crisis fue particularmente honda en el Sur de Europa, que dependía mucho del petróleo importado; por ejemplo, España no podía cubrir sino algo más de una cuarta parte de su demanda de energía primaria con sus propios recursos, mientras que la factura del petróleo de Grecia equivalía a dos tercios de los ingresos de sus exportaciones. Así, la crisis internacional debilitó la posición del Sur de Europa en la economía mundial. El Cuadro 2.2 aporta datos acerca del deterioro de las tres economías, en particular en cuanto a sus tasas de crecimiento e inflación, cuando la transición a la democracia estaba a punto de empezar. Sin embargo, la situación de las economías era menos grave que en los países latinoamericanos y en el Este de Europa en el momento de sus transiciones. Aunque la inflación había aumentado en Grecia, Portugal y España, era muy inferior al 66 por 100 de Polonia en 1989, el 235 por 100 del Brasil en 1985 o el 349 por 100 de la Argentina en 1983. Las monedas eran convertibles, los tipos de cambio no eran artificiales y no existían mercados negros; en muy elevada medida los precios reflejaban la oferta y la demanda de bienes y servicios. En 1974 la deuda *per cápita* había llegado a 134 dólares en Portugal y 331 dólares en Grecia, cifra muy inferior a las de Brasil (769 dólares), Argentina (1.556 dólares), Chile (1.539 dólares), Polonia (1.113 dólares) y Hungría (1.656 dólares). Sin embargo, aunque la política disponía de un margen de maniobra mayor que en estos países, las economías de los tres países del Sur de Europa se habían deteriorado mucho en comparación con sus resultados del decenio anterior.

En resumen, Portugal, Grecia y España habían experimentado un período de desarrollo económico seguido por una grave crisis económica justo cuando iniciaban su transición a la democracia. De hecho, las transiciones tuvieron mucho que ver con una inquietud social

CUADRO 2.2.—*La economía en el momento de la transición a la democracia*

	Grecia	Portugal	España
Tasa de crecimiento del PIB:			
• 1970	8,0	7,6	4,1
• Año inicial de la transición ^a	-3,6	1,1	0,5
Tasa de desempleo			
• 1970	4,2	2,6	2,6
• Año inicial de la transición ^a	2,1	1,7	4,5
Tasa de inflación			
• 1970	3,9	3,4	6,8
• Año inicial de la transición ^a	20,9	18,9	16,8

^a Portugal y Grecia: 1974; España: 1975.

Fuentes: *Economie Européenne*, n.º 46 (diciembre de 1990); FMI, *Government Finance Statistics Yearbook*, vol. 13 (1989); Banco Mundial, *World Tables*, 1989-1990.

creciente debida a las nuevas tensiones y a las desigualdades generadas por su tipo de desarrollo. Esa inquietud, que afectó en particular a los trabajadores industriales y a la clase media baja, actuó como «presión desde abajo» contra la dictadura griega⁸; en Portugal, la expansión de las concentraciones industriales urbanas en Lisboa, Setúbal y Oporto y el crecimiento de la clase obrera industrial constituyeron la base de las oleadas de huelgas que se iniciaron en 1968 y llegaron a su nivel más alto en 1973 y 1974, encabezadas por comisiones obreras en los lugares de trabajo, defendiendo unas reivindicaciones que cada vez eran más políticas⁹. Tales «presiones desde abajo» tuvieron especial importancia en el caso de España. El número de horas de trabajo perdidas por huelgas pasó de 1,5 millones en 1966 a 8,7 millones en 1970 y 14,5 millones en 1975, año de la muerte de Franco, y los objetivos del movimiento obrero adoptaron una dimen-

⁸ Véase P. Nikiforos Diamandouros, «Regime Change and the Prospects for Democracy in Greece: 1974-83», en G. O'Donnell, P. C. Schmitter, y L. Whitehead (comps.), *Transitions from Authoritarian Rule: Southern Europe*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986, págs. 138 a 164.

⁹ Las huelgas de 1975-74 ocurrieron en la línea aérea (TAP) y las industrias textil y electrónica (Siemens, Phillips, Plessey, Standard Electric), en el Metro de Lisboa, etc. Véase M. L. Lima Santos, M. Pires de Lima y V. M. Ferreira, *O 25 de abril e as lutas sociais nas empresas*, Oporto: Afrontamento 1976, y J. Pires, *Greves e o 25 de abril*, Lisboa: Base, 1976.

sión cada vez más política. De forma muy parecida a lo que sucedió con los gobiernos de Papadopoulos y de Caetano, el Gobierno de Arias Navarro, enfrentado con este considerable conflicto social en los dos últimos años del franquismo, no fue capaz de adoptar unas decisiones económicas que eran difíciles, pero también necesarias para afrontar la crisis económica. El Gobierno creyó que la crisis no duraría y mantuvo el precio del petróleo a niveles artificialmente bajos. Sectores básicos de la producción sufrían un exceso de capacidad y unos costes de producción muy altos. Los sindicatos siguieron siendo ilegales, pero el Gobierno no lograba controlar las subidas de salarios. De 1970 a 1979 los salarios subieron 40 puntos porcentuales por encima de la productividad¹⁰. Las exportaciones perdieron competitividad, y la balanza comercial empeoró mucho. Al comienzo de la transición la economía española experimentaba así una inflación alta, un importante déficit comercial, un paro cada vez mayor, una caída de los beneficios, así como un creciente déficit público debido al intento del Gobierno de compensar la reducción de la demanda externa mediante el aumento del gasto público.

A medida que las dictaduras se debilitaron, las reivindicaciones sociales fueron cada vez mayores: derivaban de la atención precaria de los derechos sociales y se expresaban no sólo respecto de los salarios, sino también respecto de la sanidad, la educación y los problemas urbanos, y las defendían una miríada de organizaciones, asociaciones de vecinos, movimientos de reforma de la enseñanza, etc. Así ocurrió en especial en España: además de las fuertes demandas salariales de los años 70, la inexistencia de un sistema adecuado de bienestar social alimentó las reivindicaciones sociales. La legislación social, que había seguido un ritmo parecido al de los países de Europa occidental hasta 1936, se había visto frenada por el franquismo. Así, en 1975 el gasto público de carácter social representó sólo el 9,9 por 100 del PIB, mientras que en la Comunidad Europea la media era del 24 por 100; sólo el 4 por 100 del presupuesto de la Seguridad Social se financiaba con cargo a los ingresos públicos procedentes de los impuestos, frente al 26 por 100 en Francia e Italia; el gasto público en enseñanza era del 1,8 por 100 del PIB, cuatro puntos porcentuales por debajo de la media europea; un 25 por 100 de los españoles no estaba cubierto por ningún programa de sanidad pública.

¹⁰ Véase V. Pérez Díaz, *El retorno de la sociedad civil*, Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1987, pág. 114.

Las reivindicaciones de satisfacción de derechos sociales eran mucho menos explícitas en los otros dos países. Sin embargo, en Grecia, donde no existía tampoco un sistema de bienestar social moderno, la presión popular (que había permanecido latente durante bastantes años bajo la dictadura de los coroneles) en pro de un aumento del «salario social» y de una redistribución de la renta fue expresándose de forma creciente¹¹. En Portugal, aunque las huelgas obreras habían aumentado antes de la transición, la explosión de demandas tuvo lugar tras el fin de la dictadura. Fue la democracia la que liberó las reivindicaciones. En la primera semana de democracia hubo 17 huelgas, en la segunda 31, en la tercera 87 y en la cuarta 97. Durante varios meses una oleada interminable de huelgas exigió mejores condiciones de trabajo, una jornada laboral más corta, un aumento de las vacaciones pagadas, salarios más altos; estas huelgas no se produjeron sólo en los núcleos de organización obrera, sino también en los transportes, en los servicios de correos, entre pescadores, panaderos, vendedores de periódicos, etc. La Intersindical, el Partido Comunista¹² y el presidente de la República formularon crecientes advertencias contra las huelgas generales. El decreto ley 392, de 27 de agosto de 1974, legalizó las huelgas, pero también introdujo restricciones a su convocatoria. Sin embargo, las huelgas continuaron. A partir del verano de 1975 incluyeron reivindicaciones autogestionarias no sólo por motivos ideológicos, sino también para evitar el cierre de empresas y asegurar puestos de trabajo y salarios; además, *comissaos de moradores* ocuparon casas (2.000 en las dos primeras semanas de la democracia) y muchas tierras fueron tomadas por campesinos.

La primera fase de la democracia: la primacía de la política

A medida que se restablecieron las democracias en los tres países, durante algún tiempo la política tuvo precedencia sobre la economía. Aunque todas las transiciones del Sur de Europa fueron debidas a procesos endógenos, existieron diferencias apreciables entre ellas. En

¹¹ C. Tsoucalas lo menciona en «Radical Reformism in a "Pre-Welfare" Society: The Antinomies of Democratic Socialism in Greece», en Z. Tzannatos (comp.), *Socialism in Greece*, Aldershot: Gower, 1986.

¹² En esa fase de la nueva democracia portuguesa, las advertencias hacían hincapié en que las huelgas ponían en peligro los avances democráticos y tenían consecuencias contrarrevolucionarias. Ese fue por ejemplo el mensaje de Alvaro Cunhal en un discurso pronunciado en Braga el 30 de noviembre de 1974.

España el protagonismo correspondió a los políticos. El cambio político consistió en una mezcla de «presiones desde abajo» y «reformas desde arriba»; también adoptó la forma de un proceso gradual, basado en transacciones y pactos. Las transiciones de Grecia y Portugal constituyeron, por el contrario, una ruptura mucho más tajante con el pasado y ambas comenzaron con un problema militar (el enfrentamiento con Turquía por Chipre, la guerra en Angola y Mozambique). En Grecia el cambio estuvo a cargo de los políticos en cuanto el ejército privó del poder a la junta de coroneles. En cambio, la transición portuguesa fue iniciada por un levantamiento militar contra la dictadura de Caetano: hasta el cambio constitucional de 1976 el ejército desempeñó un papel central en el nuevo régimen, primero con la Asamblea del *Movimento das Forças Armadas* (MFA) y después con el Consejo de la Revolución. La ruptura con el pasado se vio seguida por dos años de convulsiones políticas: las nuevas reglas del juego no estaban claramente definidas y la confusión entre política parlamentaria y extraparlamentaria era considerable; seis gobiernos provisionales se fueron sucediendo a breves intervalos. En Grecia y España las reglas estuvieron definidas con mucha más claridad desde el principio. Además, en esos dos países la nueva derecha democrática (la *Nea Demokratia* de Karamanlis y la Unión del Centro Democrático de Suárez) ganó las dos primeras elecciones, y la izquierda pudo adquirir experiencia acerca de las posibilidades y los límites de la democracia pluralista. Pero mientras que Karamanlis, que contaba con una mayoría absoluta en el Parlamento, dirigió la transición griega con considerable autonomía y con escasa participación de la oposición (el *Panellinio Socialistiko Kinima* —PASOK— en particular), Suárez siguió una estrategia de negociaciones y pactos con la oposición que abarcó la aprobación de la Constitución en 1978, el proceso de descentralización política y de acomodo de los nacionalismos en Cataluña y País Vasco, y las políticas económicas.

En aquella fase el principal problema para los nuevos gobiernos democráticos de Grecia y España era establecer una democracia política viable. En Portugal, la construcción de un tipo diferente de sistema económico también formaba parte de la agenda política. La ideología de los primeros gobiernos de Grecia y España explica en considerable medida la inexistencia de reformas económicas radicales y la prioridad de la política; un factor adicional fue el peligro de intervención militar contra la democracia (mayor en España, manifestado en la «Operación Galaxia» de noviembre de 1978 y en la tentativa de golpe del 23 de febrero de 1981). Además, los recuerdos de

fracasos democráticos del pasado contribuyeron al pragmatismo político. En Portugal, por el contrario, debido a la clara ruptura con el pasado, a la presencia dominante de un MFA radical y a la vasta movilización popular que siguió al desmoronamiento de la dictadura, todo pareció posible durante algún tiempo. Se intentó simultáneamente establecer la democracia política y reformar la economía más allá del capitalismo. Ello produciría una inestabilidad política considerable y agravaría la situación económica.

Examinemos las decisiones económicas iniciales en Portugal. El Gobierno provisional que tomó el poder a partir del 25 de abril de 1974 cerró inmediatamente la Bolsa y congeló más de 2.000 millones de dólares de capital privado. Poco después, el Decreto Ley 203/74, de 15 de mayo, expuso el programa del Gobierno. Sus principales objetivos eran aumentar la inversión pública, cambiar el sistema de crédito, reformar los bancos y llevar a cabo una nacionalización masiva. Una ideología anticapitalista orientó también la redacción de la nueva Constitución después de celebradas las elecciones de abril de 1975. La Constitución, que se aprobó en 1976, decía así que «el desarrollo del proceso revolucionario impone, en el nivel económico, la apropiación colectiva de los principales medios de producción»; los artículos 89 y 105 declaraban que el sector privado de la economía no desempeñaría sino un papel residual y que se realizaría «una socialización progresiva y efectiva de la economía»; según el artículo 91, el objetivo era «la creación de una sociedad socialista». La primera nacionalización, la de la Compañía de Aguas de Lisboa, se produjo en junio de 1974; la gran oleada de *estatização* llegó unos meses después, durante el período radical del Gonzalvismo, e incluyó los ferrocarriles, el transporte marítimo, las líneas aéreas, las refinerías de petróleo, la siderurgia, las empresas de tabaco, la producción de abonos y cemento, las fábricas de cerveza y una gran cantidad de pequeñas empresas dependientes. Se ha calculado que el 27 por 100 de las empresas portuguesas se vieron afectadas, en su mayor parte unidades grandes y tecnológicamente complejas¹³. Como resultado, la

¹³ Véase H. M. Makler, «The Portuguese Industrial Elite and Its Corporative Relations: A Study of Compartmentalization in an Authoritarian Regime», en L. S. Graham y H. M. Makler (comps.), *Contemporary Portugal: The Revolution and Its Antecedents*, Austin: University of Texas Press, 1979, págs. 156 y 157, e *íd.*, «The Consequences of the Survival and Revival of the Industrial Bourgeoisie», en L. S. Graham and D. L. Wheeler (comps.), *In Search of Modern Portugal: The Revolution and Its Consequences*, Madison: University of Wisconsin Press, 1983, pág. 261.

proporción de la inversión total en manos del Estado pasó del 18 por 100 en 1973 al 45 por 100 en 1980. Al final del período de nacionalizaciones, las empresas públicas aportaban el 15 por 100 del PIB y el 24 por 100 de la formación bruta de capital. Esa proporción no era muy diferente de la de otros países de Europa occidental: el sector público empresarial era en Portugal más pequeño que en Italia. La principal diferencia se daba en el sistema financiero, ya que los 22 bancos nacionales estaban en manos públicas.

En esta primera fase de la transición portuguesa se produjeron importantes incrementos salariales, iniciados por una fuerte subida del salario mínimo garantizado, decidida un mes después de la caída de la dictadura; los salarios reales aumentaron por término medio en un 25 por 100 entre 1975 y 1976. El gasto público también creció con rapidez, a mucha más velocidad que el PIB. Una buena parte del presupuesto se dedicó a financiar industrias no competitivas en unos mercados que iban reduciéndose (productos químicos, construcción de buques, acero), con el propósito de preservar puestos de trabajo. Los gobiernos consideraron que el intento de dar respuesta a ingentes demandas sociales y el programa ideológico de transformación socio-económica tenían prioridad sobre una gestión rigurosa de la economía. Las consecuencias de esos grandes incrementos del gasto público, de un aumento de los salarios más rápido que la inflación y la productividad, de que el país viviera a costa de las grandes reservas de divisas todavía disponibles al comienzo de la transición, fueron críticas para la solvencia del Estado, la posición internacional de la economía y los indicadores macroeconómicos. El déficit presupuestario, que no había existido bajo la dictadura, pasó a ser muy grande; las balanzas comercial y de pagos entraron en un fuerte déficit; la deuda externa aumentó rápidamente. La inflación fue subiendo, al igual que el paro, que padeció el impacto adicional del regreso de Angola y Mozambique de 600.000 emigrantes (cuya proporción respecto de la población era aproximadamente 6 veces la emigración de Argelia a Francia en 1958). La descolonización representó la pérdida repentina de unos mercados coloniales seguros. Las inversiones cayeron (la formación bruta de capital disminuyó en un 6,1 por 100 en 1974 y en un 10,6 por 100 en 1975); se produjo una importante fuga de capitales, y muchos capitalistas se fueron a vivir fuera de Portugal¹⁴. El efecto

¹⁴ Entre otros, A. Champaulimaud, propietario de un gran grupo económico que comprendía Siderurgería Nacional. Tras ganar las elecciones de 1976 Mario Soares viajó

sobre el desarrollo económico fue considerable. La tasa de crecimiento del PIB, que se había situado en un promedio anual de 7,6 por 100 entre 1970 y 1974, fue de sólo el 2,3 por 100 entre 1974 y 1977.

La evolución de la economía se solapó con las convulsiones políticas y contribuyó a un enfrentamiento cada vez mayor entre radicales y moderados. Ese enfrentamiento, en efecto, tuvo que ver tanto con la política económica como con la democracia parlamentaria. La política económica enfrentó a la fracción radical de los militares con el grupo de Melo Antunes (que se había encargado del programa del MFA), en especial en torno al alcance del control estatal de la economía y al papel de la inversión exterior. Los diversos partidos también estaban divididos respecto a la extensión de la propiedad y el control públicos. Y las diferencias acerca de la importancia relativa de la democracia parlamentaria y de la democracia directa eran hondas. En el primer año de la transición la movilización política aumentó mucho: surgió una miríada de canales de representación política y órganos de «poder popular», de comisiones, asambleas y comités de diversos tipos. Las elecciones a la Asamblea Constituyente, en abril de 1975, tuvieron un efecto muy moderador en la política económica: el sexto gobierno provisional de Pinheiro de Azevedo, formado en medio de una grave crisis económica, interrumpió las nacionalizaciones y obtuvo importantes préstamos de los EE.UU. y de la Comunidad Europea. Este cambio de rumbo respecto de la colectivización se veía reforzado por una nueva victoria de los moderados en las primeras elecciones constitucionales celebradas un año después. Así, durante dos años existieron graves incertidumbres políticas acerca de la función del Estado y del mercado y de la importancia de la democracia directa frente a la parlamentaria¹⁵. Las elecciones sucesivas fueron alejando gradualmente al país del colectivismo económico y la democracia directa.

En Grecia, la principal preocupación de Karamanlis fue consolidar las instituciones democráticas e insertar al país en Europa occi-

al Brasil al final del verano con el propósito de persuadir a los empresarios en el exilio para que volvieran a Portugal.

¹⁵ Un buen ejemplo de las incertidumbres con que se enfrentaba la democracia representativa lo dio Alvaro Cunhal, secretario general del Partido Comunista de Portugal, en una entrevista con Oriana Fallaci tras las elecciones a la Asamblea Constituyente celebradas en abril de 1975: «Si cree usted que el Partido Socialista con su 40 por 100 y los Demócratas Populares con su 27 por 100 constituyen la mayoría, entonces es usted víctima de un malentendido» (*L'Europeo*, 15 de junio de 1975).

dental. Sus reformas fueron fundamentalmente de carácter político. Hasta las primeras elecciones democráticas de noviembre de 1974 (en las que obtuvo el 54 por 100 de los votos) su estrategia fue muy cautelosa. Pero a la vez decidida: si bien restableció la Constitución de 1952 como norma temporal y mantuvo a Ghizikis como jefe del Estado, también legalizó los partidos políticos (comprendido el KKE), proclamó una amnistía política y se aseguró el control civil de todas las instituciones importantes. Tras las elecciones y una intentona abortada de los militares en febrero de 1975, Karamanlis estableció rápidamente unas nuevas reglas del juego: la monarquía quedó abolida tras un referéndum celebrado en diciembre de 1974 y se llevó a juicio a los responsables del golpe militar en 1967¹⁶. En 1974 el Gobierno también solicitó el ingreso en la Comunidad Europea; dos años después se iniciaron las negociaciones, los tratados se firmaron en mayo de 1979 y Grecia pasó a ser miembro de pleno derecho de la CEE el 1 de enero de 1981. Sin embargo, la economía había venido experimentando dificultades cada vez mayores; la inflación fue del 15,4 por 100 en 1976 y llegó al 19,8 por 100 en 1980; la tasa anual de crecimiento, que había sido del 7,7 por 100 de 1961 a 1973, bajó a menos de la mitad (3,5 por 100) entre 1974 y 1980; la inversión disminuyó (mientras que de 1970 a 1973 la formación bruta de capital había aumentado a un ritmo anual medio del 12,4 por 100, de 1974 a 1981 ese ritmo bajó a un promedio anual de -1,25 por 100); 300 empresas estaban al borde de la quiebra. Sin embargo, el gasto público aumentó a gran velocidad; este gasto se financió en gran medida mediante déficit presupuestarios y préstamos del exterior, de forma que la deuda externa aumentó y llegó al 4,4 por 100 del PIB en 1978 y al 7,9 por 100 en 1981. Karamanlis, bajo una clara influencia gaullista, llevó a cabo un programa considerable de nacionalizaciones; al final, el sector público abarcaba casi todos los bancos, las telecomunicaciones, la industria del petróleo, el transporte y los puertos de mar.

Para evitar grandes déficit públicos, reducir la inflación y fomentar la inversión, hacían falta importantes reformas del gasto público, del sistema fiscal, de los subsidios a las empresas, de la financiación de la deuda pública, de la evolución de los costes de producción, de

¹⁶ Véase P. Nikiforos Diamandouros, «Transition to, and Consolidation of, Democratic Politics in Greece, 1974-1983: A Tentative Assessment», *West European Politics* 7, 2 (1984): 50 a 71.

la legislación sobre relaciones laborales y de la administración pública. Sin embargo, esos no eran los únicos problemas: el aumento del gasto público estuvo alimentado por el intento de satisfacer reivindicaciones sociales y por la necesidad de consagrar muchos más recursos a pagar una enseñanza, una salud pública y unas pensiones mayores. Se trataba de un problema común en las nuevas democracias del Sur de Europa. Los gobiernos se enfrentaban con el dilema de emprender un camino largo y doloroso hacia la eficiencia económica y el crecimiento a largo plazo, con dudosas perspectivas de éxito económico y político, aplazando los beneficios que mucha gente esperaba de la democracia, o de tratar de responder a necesidades políticas y sociales más inmediatas, postergando la aplicación de reformas económicas, con la esperanza de que la economía pudiera irse defendiendo. En Grecia, Karamanlis no introdujo reformas económicas sustanciales y la política dominó los siete primeros años de la nueva democracia.

Lo mismo ocurrió en España. Suárez creía que una democracia nueva y frágil no ofrecía las mejores condiciones para llevar a cabo reformas económicas costosas. La transición a la democracia ya era una tarea lo bastante delicada: importantes grupos antidemocráticos permanecían en buena parte intactos y representaron durante bastante tiempo un peligro grave para la democracia. El riesgo de que se deshiciera la cuidadosa labor de tejer la democracia llevada a cabo por Suárez era considerable. Además, el Gobierno de la Unión del Centro Democrático (UCD), que había ganado las dos primeras elecciones generales —en 1977 y 1979— con un 35 por 100 de los votos tenía un apoyo minoritario en el Parlamento. Así, la política económica a lo largo de la mayor parte del período de 1977 a 1981 se basó en consultas y pactos. Ejemplos de ellos son los Pactos de la Moncloa de 1977, el Acuerdo Marco Interconfederal de 1979 y el Acuerdo Nacional sobre el Empleo de 1981.

La economía española se hallaba en estancamiento. La tasa anual de crecimiento ya no se aproximaba al 8 por 100; bajó a 1,3 por 100 como promedio entre 1975 y 1982. La inflación había llegado al 23,2 por 100 en 1977; aunque el Gobierno logró reducirla al 17,1 por 100 en 1979, siguió siendo mucho más alta que el promedio de Europa occidental. Los Pactos de la Moncloa representaron un plan de estabilización clásico en el cual las reivindicaciones salariales se adaptaron a las previsiones de inflación; incluyeron también reformas estructurales, pero una buena parte de éstas nunca se llevaron plenamente a cabo. La segunda crisis del petróleo, en 1979, tuvo un profundo

impacto en una estructura productiva que no se había ajustado a las nuevas condiciones económicas. La producción industrial disminuyó (en 1,1 por 100 en 1982); las inversiones cayeron mucho; el sistema financiero entró en la crisis más profunda de cualquiera de los países de la OCDE, arrastrando al 30 por 100 de los recursos ajenos de los bancos españoles; el déficit comercial aumentó rápidamente; el déficit presupuestario ascendió al 5,6 por 100 del PIB en 1982 y se financió en su mayor parte con dinero impreso por el Banco de España, lo cual agravaba la inflación. Sin embargo, igual que en Grecia, el gasto público subió del 24,9 por 100 del PIB en 1975 al 38,0 por 100 en 1982, debido en gran medida al aumento de los presupuestos de Seguridad Social, sanidad y educación, ámbitos en los que existían unas extensas necesidades sociales. Los salarios también crecieron en términos reales: 3 por 100 al año por término medio entre 1975 y 1982. Los ingresos de los trabajadores adultos varones mejoraron durante la transición y durante la crisis económica. Los costes unitarios de la mano de obra, que casi se habían duplicado en los once años de 1962 a 1973, volvieron a duplicarse en los cuatro años siguientes¹⁷. Como resultado de la crisis, el paro empezó a aumentar de forma impresionante; era del 4,5 por 100 en 1975 y del 16,2 por 100 en 1982¹⁸. De hecho, el paro se convirtió en el principal problema social de la nueva democracia española. El franquismo lo había mantenido latente, pues casi dos millones y medio de trabajadores españoles habían emigrado a otros países europeos en busca de trabajo, mientras que sólo una proporción muy pequeña de las mujeres formaba parte del mercado de trabajo. La crisis económica europea hizo que muchos emigrantes volvieran a España.

Así, las nuevas democracias del Sur de Europa experimentaron graves problemas de eficiencia económica a lo largo del período que correspondió a lo que Rustow calificaba de fase de «habitación» en las transiciones democráticas¹⁹. El Cuadro 2.3 indica los resultados

¹⁷ A. Espina, *Empleo, democracia y relaciones industriales en España: De la industrialización al Mercado Único*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990, pág. 53.

¹⁸ Entre 1960 y 1975 habían emigrado a Europa 2.412.317 trabajadores en busca de empleo; a partir de 1975 esa corriente fue negativa y en 1981 el retorno neto ascendió a 270.000 trabajadores. La población femenina activa era de 2.804.000 en 1964, llegó a 3.852.600 en 1974 y a 3.908.600 en 1982.

¹⁹ D. Rustow, «Transitions to Democracy: Towards a Dynamic Model», *Comparative Politics* 2, 3 (1970): 337 a 363.

CUADRO 2.3.—*Resultados económicos en la primera fase de las nuevas democracias (promedios durante el período 1974-1982)*

	Grecia	Portugal	España	CEE
PIB: variación anual (porcentaje), precios constantes	2,7	2,8	1,7	1,9
Inflación: Variación anual (porcentaje)	17,2	19,8	16,7	12,0
Empleo:				
• Variación anual (porcentaje)	1,0	-0,4	-1,4	-0,1
• Paro como porcentaje de la población activa (promedio del período)	2,7	6,4	8,4	5,6
Salarios reales por asalariado: Variación anual (porcentaje)	3,9	3,0	2,8	2,0
Coste unitario de la mano de obra en términos reales en 1981 (100 = 1980)	106,5	102,3	100,5	100,6
Gastos totales de la administración pública (porcentaje del PIB)	—	—	29,6	43,9
Ingresos totales de la administración pública (porcentaje del PIB)	29,3	—	27,9	40,0

Fuente: *Economie Européenne*, n.º 46 (diciembre de 1990).

económicos de los tres países y de la Comunidad Europea entre 1974 y 1982. Las economías se deterioraron en términos de crecimiento del PIB, inflación, paro, déficit presupuestarios y costes de la mano de obra. Paradójicamente, la crisis pareció tener consecuencias igualitarias en la sociedad española: la proporción del consumo total correspondiente al decil más rico de la población bajó del 31 en 1973 al 19,3 por 100 en 1981²⁰. Ello se debió a la crisis en sí y además a la iniciación por la democracia de unas políticas de redistribución. Al hacerse más pobre, la sociedad española también se hizo más igual, pues las pérdidas de ingreso y de consumo fueron mayores en los grupos más acomodados. En todo caso, las demandas sociales se

²⁰ A. Bosch, C. Escribano e I. Sánchez, *La desigualdad y la pobreza en España: 1973-1981*, Madrid: Instituto Universitario José Ortega y Gasset, 1988, pág. 9.

multiplicaron con la democracia: Przeworski tiene razón cuando dice que «el advenimiento de la democracia va acompañado de una explosión de expectativas: para la mayor parte de la gente, la democratización no sólo promete derechos políticos, sino también transformaciones sociales»²¹.

Así pues, los problemas de los gobiernos democráticos no se referían sólo a la economía, sino también a las reivindicaciones de bienestar social e igualdad. Esas reivindicaciones tenían especial importancia en España; en el estudio de «valores europeos» de 1981 referido a 13 países, España era el que ocupaba el lugar más alto en cuanto a «reformismo» y apoyo a políticas sociales²²; en una escala de 1 a 5 de apoyo popular a la igualdad y el bienestar sociales, España volvía a ocupar el primer lugar en comparación con otros ocho países de Europa occidental²³. Tres de cada cuatro españoles creían que el sistema económico era muy injusto o relativamente injusto, el 87 por 100 sostenía que «en el país habría menos problemas si a la gente se la tratara con más igualdad» y el 70 por 100 consideraba que el Gobierno era responsable del bienestar de todos y cada uno de los ciudadanos²⁴. Así, las opiniones igualitarias eran muy profundas, tenían una base muy amplia y se expresaban como reivindicaciones contra el Estado.

En los tres países las expectativas se vieron en buena parte insatisfechas. La crisis económica fue acompañada por unas políticas sociales que extraían recursos cada vez mayores de los fondos públicos, pero que siempre iban por detrás de las demandas. El comentario de Tocqueville acerca de la espiral de las expectativas en las nuevas democracias resultaba totalmente adecuado: «las instituciones democráticas despiertan y halagan la pasión por la igualdad sin que jamás puedan satisfacerla totalmente... [el pueblo] se ve excitado por la

²¹ A. Przeworski, «The Games of Transitions», manuscrito, Universidad de Chicago, enero de 1990, pág. 27.

²² Véase J. J. Linz, «Legitimacy of Democracy and the Socioeconomic System», en M. Dogan (comp.), *Comparing Pluralist Democracies: Strains on Legitimacy*, Boulder, Colo.: Westview, 1988, págs. 75 a 80.

²³ P. McDonough, S. H. Barnes y A. López Pina, «Economic Policy and Public Opinion in Spain», *American Journal of Political Science* 30, 2 (1986): 453. Los demás países europeos se estudian en S. H. Barnes, M. Kaase, y otros, *Political Action*, Beverly Hills, Calif.: Sage, 1979.

²⁴ Datos de encuestas de Demoscopia, S. A., en octubre de 1988 y el Centro de Investigaciones Sociológicas en noviembre de 1987 y mayo de 1988.

oportunidad e irritado por la incertidumbre del éxito; a la excitación sigue el cansancio y después la amargura»²⁵.

El resultado fue un desencanto y una desilusión crecientes. A veces se ha aducido que las transiciones basadas en transacciones y pactos tienden a producir ese efecto²⁶, pero en el caso de Portugal hubo movilización y a la vez desencanto. La cultura política portuguesa, sólo unos años después del desmoronamiento de la dictadura, se caracterizaba por un cinismo político y una apatía política generalizados²⁷. Aunque la derecha se halló en crisis de 1974 a 1977, los valores conservadores siguieron teniendo una influencia considerable; la crisis económica también contribuyó a reforzarlos. Como la crítica retrospectiva de la dictadura fue muy limitada, el paso del tiempo fue mejorando los recuerdos de aquel régimen como un período de estabilidad. A fines del decenio, el 28 por 100 de los portugueses creían que Caetano era una opción mejor para gobernar el país que los primeros ministros democráticos (lo seguía Soares, a quien prefería un 9 por 100). Una mayoría de la población creía que la democracia había empeorado la economía, la educación, la vivienda y la moral y que sólo habían mejorado los salarios y la libertad; el 63 por 100 pensaba que la sociedad portuguesa se hallaba sumida en una grave crisis, debida básicamente a las condiciones económicas, el coste de la vida y la falta de trabajo, y sólo el 5 por 100 creía que no había crisis²⁸. Diez años después de que se restableciera la democracia, dos tercios de las personas creían que la mayoría de los ciudadanos estaba descontenta con los partidos existentes; el 50 por 100 manifestaba la opinión de que la Asamblea Nacional «no resuelve nada», y más de un tercio seguía prefiriendo a los gobernantes autoritarios

²⁵ A. de Tocqueville, *Democracy in America*, Nueva York: Harper and Row, 1988, pág. 198.

²⁶ Por ejemplo, J. Solé Tura, «The Spanish Transition to Democracy», en R. P. Clark y M. H. Haltzel (comps.), *Spain in the 1980's: The Democratic Transition and a New International Role*, Cambridge, Mass.: Ballinger, 1987, pág. 29.

²⁷ Este es el análisis que hace, por ejemplo, T. C. Bruneau, «Continuity and Change in Portuguese Politics: Ten Years after the Revolution of 25 april 1974», *West European Politics* 7, 2 (1984): 77.

²⁸ Véase T. C. Bruneau, «Popular Support for Democracy in Postrevolutionary Portugal», en Graham y Wheeler (núm. 13), págs. 21 a 42; asimismo T. C. Bruneau y M. Bacalhau, *Os Portugueses e a política quatro anos depois do 25 de abril*, Lisboa: Meseta, 1978.

cuando se le preguntaba qué Gobierno había gobernado Portugal mejor²⁹.

La contradicción entre expectativas y resultados, causada sobre todo por dificultades económicas, también se convirtió en un problema creciente en la política española. Mientras que en 1975 el 50 por 100 de los españoles creía que la economía se hallaba en buenas condiciones, sólo el 2 por 100 creía lo mismo en 1980. Ese pesimismo no se refería sólo a los resultados económicos: a fines del decenio sólo una de cada tres personas confiaba en que la democracia resolviera los problemas del país, aunque tres de cada cuatro se declaraban «demócratas incondicionales»³⁰. La relación entre la eficiencia política y la legitimidad es algo que se ha debatido a menudo en la política comparada³¹; se ha aducido que la legitimidad de la democracia goza de una autonomía considerable respecto de la eficiencia, debido a que el apoyo general al sistema político es diferente de la satisfacción con los resultados concretos, a que en la democracia las responsabilidades siempre son fragmentarias y a que siempre es posible cambiar el Gobierno sin desestabilizar el régimen. Sin embargo, esa autonomía es más limitada en las primeras fases de una nueva democracia, y los problemas de eficiencia pueden tener mayores repercusiones en el régimen. Así, en España existía una correlación entre la orientación positiva hacia la democracia y la satisfacción con los resultados concretos obtenidos, pero esa correlación fue disminuyendo con el tiempo a medida que la legitimidad se fue divorciando de los resultados: era de 0,81 en 1978, 0,68 en 1980 y 0,57 en 1984³². Durante varios años se entendió que la consolidación de la democracia no estaba sólo amenazada por la involución política, sino también por una economía en crisis.

La frustración y el desencanto fueron aumentando en los primeros años de las nuevas democracias. Esos sentimientos guardaban relación

²⁹ Datos de T. C. Bruneau y A. MacLeod, *Politics in Contemporary Portugal*, Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1986, págs. 93 y 94, 155, 201.

³⁰ Datos de encuestas nacionales realizadas por el Centro de Investigaciones Sociológicas en septiembre de 1979 y en julio-septiembre de 1980.

³¹ Por ejemplo, S. M. Lipset, «Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy», *American Political Science Review* 53, 1 (1959), especialmente las páginas 89 a 91; asimismo Linz, «Legitimacy of Democracy and the Socioeconomic System», especialmente las págs. 81 a 85.

³² P. McDonough, S. H. Barnes y A. López Pina, «The Growth of Democratic Legitimacy in Spain», *American Political Science Review* 80, 3 (1986): 751 y 752.

con una visión cínica de la política que durante mucho tiempo había constituido un aspecto central de la cultura política del Sur de Europa: probablemente un juicio racional basado en una larga experiencia de la política como abuso. La opinión de que todos los políticos eran iguales, de que todos ellos se ocupaban de sus propios intereses y de que la gente tenía muy poca influencia en la política estaba mucho más generalizada en el Sur de Europa que en las democracias tradicionales. El 55 por 100 de los españoles y el 51 por 100 de los portugueses expresaban sentimientos de indiferencia, desconfianza o aburrimiento con la política; el 10 y el 16 por 100, respectivamente, manifestaban hostilidad. Siete de cada diez españoles opinaban que los políticos sólo se ocupaban de sí mismos y que el voto constituía la única forma en que la población podía influir en las decisiones políticas: esta proporción era parecida a la existente en Hungría cuando se estableció la democracia³³. Esos problemas de la cultura política intensificarían las dificultades de la reforma económica y social.

La segunda fase de la democracia: las iniciativas de reforma socioeconómica

Varios años después del restablecimiento de la democracia, los problemas de competitividad internacional de las economías y de solvencia financiera de los Estados requerían unas reformas económicas profundas. Éstas abarcaban una reforma fiscal, un mayor control del gasto público, una mayor liberalización del comercio, una desregulación de muchos precios, la eliminación de muchos subsidios, la reorganización de los mercados de trabajo y de capital. Pero, además, atender a los derechos sociales exigía la ampliación y la reorganización de las políticas sociales: de las pensiones públicas, la cobertura del paro, la educación y la sanidad. Así, no sólo era necesario reformar el sistema fiscal para reducir el déficit público, sino también para

³³ De un estudio del Centro de Investigaciones Sociológicas, septiembre de 1987; asimismo, J. R. Montero y M. Torcal, «La cultura política de los españoles», *Sistema* 99 (1990): 65, donde se examinan unos estudios de cultura política realizados simultáneamente en España, Portugal, Grecia e Italia en 1985. Los datos relativos a Hungría proceden de J. Simon y L. Bruszt, *Magyar Nemzet*, 23 de junio de 1989, y J. Simon, «La revolución silenciosa y la cultura política en la transición húngara», trabajo presentado ante el 12 Congreso Mundial de Sociología, Madrid, julio de 1990.

financiar el bienestar social y redistribuir la renta. Hacía falta reorganizar la administración pública no sólo para mejorar la solvencia del Estado, sino también para prestar más servicios sociales. La descentralización política y la participación ciudadana eran también vistas como convenientes para mejorar las políticas sociales. Pero esas reformas también podían tener consecuencias contradictorias. Por ejemplo, el control de las subidas de salarios podía llevar a un desarrollo tecnológico más lento; un aumento de los gastos sociales podía reducir la solvencia del Estado. Las reformas económicas y sociales, en el contexto concreto de las nuevas democracias del Sur de Europa, exigían un nuevo equilibrio entre el mercado y el Estado: mientras que la eficiencia económica (en términos de la solvencia del Estado y de la competitividad internacional) llevaría a que el mercado desempeñara un papel mayor, la satisfacción de los derechos sociales exigiría una ampliación del Estado.

En gran medida, la Comunidad Europea constituía el punto de referencia para muchas de las reformas. Es decir, ingresar en la Comunidad Europea, competir eficazmente con las demás economías y alcanzar sus niveles de satisfacción de los derechos sociales. En España, el consenso acerca de esos objetivos era abrumador. Cuando Adolfo Suárez presentó la solicitud española de ingreso en la CEE en 1977, obtuvo un respaldo parlamentario unánime. La idea de que el aislamiento internacional y la dictadura habían ido de la mano en la historia reciente de España se hallaba muy extendida. La Comunidad Europea era así percibida como un símbolo de democracia y desarrollo; ese símbolo había sido muy importante en la lucha contra el franquismo. El ingreso en la CEE era visto por tanto como un paso decisivo tanto respecto de la consolidación de la democracia como respecto de la futura competitividad económica. En Portugal, el consenso en torno al ingreso en la CEE también era amplio, aunque existían diferencias: singularmente, en la posición del Partido Comunista. El Gobierno socialista de Mario Soares presentó la solicitud de ingreso en 1977; además del PS, recibió el apoyo del Partido Popular Democrático (PPD) (después Partido Socialdemócrata [PSD]) y del Centro Democrático Social (CDS). Al igual que en España, el ingreso se interpretaba en gran medida en términos políticos y simbólicos, como recompensa por la recuperación de la democracia y como contribución decisiva a su consolidación, más bien que en una perspectiva estrictamente económica. Se consideraba a la Comunidad Europea como una alternativa global al aislamiento y el tercermun-

dismo; así, la solicitud de ingreso formaba parte del cambio de rumbo respecto de los experimentos económicos y políticos de 1974 y 1975.

Las opiniones en Grecia respecto de la Comunidad Europea estaban mucho más divididas. La izquierda se oponía al ingreso; la derecha lo apoyaba; el PASOK y el KKE estaban a un lado, la Unión del Centro y la *Nea Demokratia* al otro. Mientras que Karamanlis y la ND creían que el ingreso en la Comunidad sería un paso decisivo para la democracia griega y para el crecimiento económico futuro, Papandreu y el PASOK creían que la CEE y también la OTAN aumentarían la dependencia de Grecia y limitarían su soberanía. Los recuerdos de las injerencias externas en problemas griegos (particularmente durante la guerra civil de 1946 a 1949), que llevaron a la exclusión política de la izquierda así como a una estrategia de manipulación del patriotismo por parte de la derecha, ayudaron a configurar esa posición del PASOK. Los socialistas creían así que tanto la democracia como el desarrollo serían más viables sin influencias externas. Así, en las elecciones de 1977 el PASOK se opuso al ingreso y exigió un «acuerdo especial» (parecido al que tenía Noruega) y un referéndum. Sin embargo, Karamanlis llevó a Grecia a la CEE antes de las elecciones de 1981; en la campaña para esas elecciones, y ya con la perspectiva de formar Gobierno, Papandreu adoptó una actitud mucho más matizada acerca de la Comunidad. Tras su victoria, presentó en marzo de 1982 un memorándum de solicitud de condiciones adicionales que guardaba cierto parecido con la renegociación británica emprendida por el Gobierno laborista de Harold Wilson en 1974: Grecia obtuvo finalmente un incremento considerable de los recursos comunitarios.

Las reformas emprendidas por el Gobierno de Felipe González desde fines de 1982 estaban fundamentalmente orientadas por el objetivo europeo: ese era el sentido de lo que se entendía por «modernización» o «europeización». Las consideraciones políticas y económicas estaban imbricadas; se creía que a la transición política había de seguir una «transición económica». Mientras que a Suárez le preocupaba la capacidad de la democracia para hacer frente a los costes de reformas económicas profundas, González creía que, al igual que en episodios anteriores de la historia de España y que en otros casos de experimentos democráticos, una crisis económica prolongada planteaba un grave peligro de inestabilidad política. Las estrategias económicas de «expansión en un solo país» no fueron nunca contempladas; por el contrario, el objetivo fue aumentar la competitividad

internacional de la economía. González desconfiaba de las nacionalizaciones; estaba influido en esto por la experiencia española del sector público y por el escepticismo de dirigentes históricos del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) como Prieto y Besteiro. Simpatizaba también con la revisión ideológica del SPD alemán en 1959, con la socialdemocracia sueca (y con Palme en particular) y con los moderados del Partido Laborista Británico (en especial Gaitskell y Crosland). El cambio de rumbo en la política económica del Gobierno de Francia en 1982 también constituyó un ejemplo negativo, aunque no hizo más que reforzar opiniones ya existentes.

Pese a la crisis, en el verano de 1982 y antes de las elecciones generales de octubre, González seguía creyendo que el futuro Gobierno tendría un margen de maniobra para expandir la economía, para aumentar el gasto público y para crear puestos de trabajo. Hacia septiembre el futuro ministro de Economía, Miguel Boyer, fue conociendo la profundidad real de la crisis. Fuertes salidas de capital extranjero en octubre y noviembre agravaron la situación. Unos años después, al hablar de este contexto de la adopción de decisiones, González decía:

Estuvimos con la angustia de una situación económica muy mala desde el punto de vista macroeconómico, no sólo porque había un proceso de necrosis de todo lo que es la estructura industrial, sino porque teníamos una balanza de pagos con un déficit fortísimo y teníamos menos de tres mil millones de dólares de reservas de divisas (...) Teníamos una serie de datos económicos extraordinariamente malos; por ejemplo, la destrucción de empleos iba a un ritmo de mil puestos de trabajo perdidos por día. En Europa llevaban siete años de ajuste económico y nosotros llevábamos siete años de retraso (...) En la campaña electoral del 82 tuve el coraje de anunciar que antes de que el Fondo Monetario Internacional nos dictara lo que había que hacer en la economía española, íbamos a hacerlo nosotros³⁴.

La política económica de González fue dura desde un principio. En su primer día, el nuevo Gobierno devaluó la moneda y subió el precio de los productos del petróleo. A lo largo de casi tres años la economía española pasó por un profundo ajuste. Con el objetivo de crear las condiciones para un futuro crecimiento sostenido, se intentó reducir los desequilibrios macroeconómicos básicos de la tasa de inflación, el déficit público y el déficit externo, realizar una reconver-

³⁴ Entrevista en *Tiempo*, 327, 15 a 21 de agosto de 1988.

sión considerable del sector industrial a partir de 1983 (con la Ley sobre Reconversión y Reindustrialización), reformar los mercados de capital, introducir cambios en el mercado laboral (con el establecimiento en 1984 de tipos más flexibles de contrato de trabajo), y reorganizar la Seguridad Social con la Ley de Pensiones de 1985. La reducción del déficit del 5,6 por 100 del PIB en 1982 al 2,4 por 100 en 1990 se logró mediante una desaceleración del crecimiento del gasto público: mientras en los siete años de 1977 a 1982 éste aumentó en 10,5 puntos porcentuales, en los siete siguientes sólo aumentó en 4,5 puntos. A la vez, unos ingresos fiscales mayores permitieron financiar ese gasto y la deuda acumulada. El descenso de la tasa de inflación se debió a la reducción del déficit público, a unos tipos de interés muy altos, a un aumento de la presión fiscal agregada y a la moderación salarial³⁵. Así, el Gobierno utilizó reformas tanto desde el punto de vista de la demanda como desde el de la oferta: trató de mantener la demanda y evitar una reducción excesiva del consumo, promover los beneficios y estimular la inversión. Aunque los recursos dedicados a mitigar los efectos de la crisis en los sistemas productivo y financiero fueron ingentes, a fin de defender la solvencia internacional del país y el empleo³⁶, el objetivo final era la competitividad, y no una prolongación del proteccionismo.

El Estado desempeñó un papel activo en esta promoción de la competitividad. Los gastos en investigación y desarrollo como proporción del PIB se duplicaron de 1983 a 1990 (pasando del 0,48 al 0,90 por 100) como resultado de la Ley de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de 1986; se asignaron más de 9.000 millones de dólares a la reconversión industrial a lo largo de cinco años; el gasto público en políticas laborales aumentó en un 43 por 100 en términos reales entre 1982 y 1989 y ascendió al 9,1 por 100 de los gastos totales de las administraciones central y autonómicas durante ese período. Las políticas laborales representaron un 3,2 por 100 del PIB en España en 1988, en comparación con el 1 por 100 en Portugal

³⁵ G. de la Dehesa ha descrito estas reformas en «Los límites de la política económica española», *Leviatán* 32 (1988): 27 a 37.

³⁶ Se gastaron 25.000 millones de dólares para este fin. Esa suma comprende 11.000 millones de dólares en ayudas a bancos en crisis, 6.000 millones de dólares en la reorganización económica del grupo Rumasa, 9.200 millones de dólares en la reconversión industrial. Los datos fueron revelados por José Borrell, entonces secretario de Estado de Hacienda, en *Diario 16*, 2 de agosto de 1988, y *La Vanguardia*, 4 de agosto de 1988.

y el 0,8 en Grecia. El promedio de la Comunidad Europea en su conjunto era del 2,9 por 100. Esas políticas comprendían el mantenimiento del nivel de rentas, así como programas activos, que consistían básicamente en promoción del empleo y en planes de formación profesional. Los programas activos fueron los que más crecieron. Pasaron de representar el 7,9 por 100 del total de los gastos en políticas laborales en 1983 al 24,6 por 100 en 1989³⁷.

En Portugal y Grecia las reformas se aplazaron durante algún tiempo o siguieron un curso errático. En Portugal la combinación de la crisis internacional, un gasto público sin control y una mala gestión de las empresas nacionalizadas había tenido graves consecuencias sobre la inflación, el empleo, la inversión y la balanza por cuenta corriente. Unos meses después de las primeras elecciones de 1975, el sexto Gobierno provisional presentó un Plan de Reconstrucción Nacional que significó el inicio de un giro hacia la austeridad económica, la disciplina laboral y el rigor fiscal y que trató de atraer inversiones extranjeras a Portugal. La crisis económica se convirtió en la cuestión más importante de la campaña para las segundas elecciones generales, celebradas poco después. La idea de que las prioridades políticas habían aplazado unas reformas enormemente necesarias fue extendiéndose. En esa campaña Soares se comprometió a que el PS pusiera fin a las nacionalizaciones: «Lo primero que hay que decir a los portugueses, y los socialistas lo decimos, es que no habrá más nacionalizaciones. Hay que estimular al sector privado y permitir que los empresarios privados trabajen con seguridad»³⁸. Una vez en el Gobierno, el PS aprobó el Decreto Ley 422/76, que estableció mecanismos de privatización, puso fin a la colectivización de la tierra y trató de proteger la «coexistencia competitiva» entre los sectores público y privado³⁹. El programa económico del Gobierno de Soares contenía pocas notas ideológicas; la palabra clave era la «modernización» social y económica. El Gobierno emprendió una política de austeridad económica, devaluó el escudo, redujo los subsidios a las empresas públicas, impuso un tope del 15 por 100 a las subidas anuales de salarios y estableció restricciones monetarias. El Gobierno también solicitó

³⁷ Espina, *Empleo, democracia y relaciones industriales en España*, págs. 467 a 520.

³⁸ *New York Times*, 3 de abril de 1976.

³⁹ Más adelante, en el III Congreso del PS, de 1979, se aprobó un programa («Diez años para cambiar Portugal») que aceptaba la economía mixta y definía el socialismo en términos de políticas sociales y fiscales igualitarias, no de nacionalización económica.

oficialmente el ingreso en la Comunidad Europea y pidió al FMI un préstamo que creó graves dificultades políticas: la consecuencia fue la sustitución del Gobierno minoritario del PS por una coalición PS-CDS de nuevo encabezada por Soares. Esa coalición concertó el acuerdo con el FMI y reforzó los ajustes económicos.

Aquel Gobierno duró sólo de enero a julio de 1978. Lo sustituyeron tres gobiernos consecutivos de «inspiración presidencial»: es decir, designados y respaldados por Ramalho Eanes, que había ganado las elecciones presidenciales de 1976 con el 62 por 100 de los votos, y que eran posibles gracias al formato de un ejecutivo bipolar de la República. Estos gobiernos durante unos meses mantuvieron políticas de austeridad económica. Pero el acceso al poder de la coalición conservadora Alianza Democrática (AD) (entre el PSD y el CDS) tras las elecciones de 1979, en un Gobierno que duró hasta 1983, condujo a un relajamiento de esas políticas. El resultado fue un crecimiento más rápido, pero también mayor inflación y un aumento del déficit de la balanza de pagos. Fue esa coalición la que, con el apoyo del PS, eliminó en 1982 las referencias de la Constitución a la socialización de los medios de producción. Aquellas reformas económicas interrumpidas y parciales fueron en gran parte producto de la inestabilidad de la política portuguesa de aquellos años.

El inicio de un programa amplio de reformas no tuvo lugar hasta 1983, casi diez años después de la transición a la democracia. Lo emprendió la nueva coalición del *Bloco Central* (PS y PSD). Soares, al volver a asumir el poder como primer ministro, dijo que «este Gobierno será austero, intransigente e impopular si eso es lo que hace falta para lograr la recuperación económica». Las reformas tenían por objetivo promover la solvencia del Estado y la competitividad de la economía; se introdujo así un programa deflacionista para hacer frente al déficit de la balanza de pagos, la inflación y la carga de la deuda. Los subsidios a las empresas se redujeron del 15,5 por 100 del PIB en 1980 al 5,5 por 100, se contrajeron los créditos y se subieron los precios de los bienes públicos. El déficit se redujo, en gran medida mediante un aumento de la fiscalidad. El sector privado dispuso de condiciones más favorables: se fomentó la competencia en diversas áreas económicas, comprendido el sector financiero. En enero de 1985 Portugal firmó los tratados de la Comunidad Europea, en la que ingresó como miembro de pleno derecho en enero de 1986. Entre tanto, la coalición del *Bloco Central* se deshizo con las elecciones de 1985, que ganó el PSD con el 30 por 100 de los votos; el apoyo al

PS bajó del 36 al 21 por 100. El nuevo Gobierno minoritario del PSD, encabezado por Aníbal Cavaco Silva, que pasó a convertirse en mayoritario tras ganar las elecciones de 1987 (con el 50 por 100 de los votos), acentuó la reforma económica. Reforzó así el papel del mercado, en especial en el sector financiero y en las empresas públicas, y más tarde pudo sacar partido de la recuperación económica internacional en la segunda mitad del decenio. El carácter errático del rumbo económico inicial y la considerable inestabilidad política de la nueva democracia cambiaron de forma radical en el decenio de los 80: Portugal se adaptó plenamente a la pauta europea occidental.

Las políticas económicas de los gobiernos griegos también experimentaron varios cambios en los años 80. Karamanlis, al llevar a cabo su estrategia de restablecer la democracia, había aplazado muchas reformas económicas que eran urgentes. Debido al estancamiento económico, al aumento del paro y a una tasa de inflación del 24,8 por 100, Papandreu declaró tras la victoria electoral del PASOK en 1981 que había heredado una economía de «tierra quemada». Al llegar al Gobierno, el PASOK optó por políticas keynesianas de expansión con redistribución que guardaban similitudes con las políticas económicas del primer Gobierno Mitterrand en Francia. Papandreu trató de estimular la producción mediante el aumento de las rentas bajas y medias y el ofrecimiento de incentivos a la inversión productiva. El número de beneficiarios de pensiones públicas se incrementó mucho, se amplió el «salario social» y se indiciaron los ingresos más bajos conforme a la inflación pasada. Como resultado, las diferencias entre rentas disminuyeron considerablemente; la relación entre las ganancias brutas de los niveles más elevados de la función pública y el salario mínimo bajó de 5,5:1 en 1980 a 2,6:1 en 1988. El Estado también intervino en 44 empresas con objeto de salvarlas de la quiebra y prevenir un aumento del paro. Las políticas monetarias tuvieron un carácter expansionista. La consecuencia de todo ello fue un aumento de la demanda, pero sin crecimiento económico; la tasa de crecimiento del PIB fue de sólo 0,1 por 100 en 1982 y 0,3 en 1983, y la producción industrial, que había aumentado a un ritmo del 4,4 por 100 entre 1973 y 1979, bajó a -1,4 entre 1980 y 1985. Las inversiones también bajaron durante este período. La inflación siguió siendo alta (21 por 100 en 1982; 20,2 por 100 en 1983), y el paro se duplicó al pasar del 4,3 por 100 en 1982 al 9 por 100 en 1985 (en especial entre los jóvenes, cuya tasa de desocupación

era cuatro veces superior a la total). El déficit público pasó del 9,8 por 100 del PIB en 1981 al 14,3 por 100 en 1985, dado que los ingresos finales no siguieron el ritmo de crecimiento del gasto. La deuda pública acumulada, que representaba el 47,2 por 100 del PIB en 1981, llegó al 84,1 por 100 en 1985. La deuda externa pasó del 7,9 por 100 del PIB en 1981 al 10,6 por 100 en 1983⁴⁰.

El Gobierno del PASOK reaccionó tarde a ese conjunto de malos resultados económicos. Devaluó el dracma en un 21 por 100, pero no endureció la política económica hasta después de que el PASOK ganase las elecciones generales de 1985. A partir de entonces, Papandreu puso en marcha un plan de estabilización que duró dos años. El plan pretendía reducir la inflación y el déficit por cuenta corriente mediante una gestión restrictiva de la demanda: los salarios quedaron controlados por ley (con la supresión del mecanismo de indiciación), el gasto público estuvo mucho más controlado y las políticas monetarias pasaron a ser mucho más severas. El plan también trataba de mejorar la competitividad de la economía griega mediante la reducción de los costes de producción y una nueva devaluación de la moneda, esta vez en un 15 por 100. Estas medidas mejoraron la situación económica: la inflación se redujo, aunque en 1986 seguía siendo del 17 por 100; las necesidades de financiación del sector público (PSBR) bajaron del 18 por 100 en 1985 al 13 por 100 en 1987; la tasa de crecimiento del coste unitario de la mano de obra bajó del 22 por 100 en 1986 al 11 por 100 en 1987. El Gobierno griego logró obtener un préstamo considerable de la Comunidad Europea para suavizar los efectos de estas políticas. Sin embargo, las inversiones siguieron siendo escasas (de hecho, disminuyeron en un 6,2 por 100 en 1986 y en un 7,8 por 100 en 1987), la producción industrial continuó estancada y la deuda externa en dólares se duplicó entre 1981 y 1987, cuando llegó al 44,8 por 100 del PIB. Papandreu consideró sin embargo que esas reformas eran suficientes. Cuando Kostas Similis, ministro de Economía, defendió su prolongación en 1988, el Gobierno se negó a ello por temor a que los costes políticos fueran demasiado altos: el ministro dimitió en noviembre de 1987. Pero las reformas distaban mucho de ser suficientes: la competitividad

⁴⁰ Datos de la Comisión de la CEE, *Economie européenne* 46 (diciembre de 1990); Memoria del gobernador del Banco de Grecia correspondiente a 1985, y P. Corliras, «The economics of stagflation and transformation in Greece», en Z. Tzannatos (n. 11), págs. 35 a 39.

y la productividad eran bajas, problemas microeconómicos de carácter estructural permanecían intactos, el equilibrio entre inversión y consumo era demasiado precario. La inflación, los costes unitarios de la mano de obra, el déficit de la balanza de pagos y las necesidades de financiación del sector público volvieron a aumentar a gran velocidad. El déficit comercial ascendió al 20 por 100 del PIB en 1989; el déficit por cuenta corriente, el mismo año, era el triple que en 1988. Así, al final del decenio de los 80, al cabo de 15 años de democracia, en Grecia reformas económicas importantes seguían estando pendientes.

Las ideologías de estos gobiernos del Sur de Europa no guardaron una relación clara con la introducción de reformas económicas. Si examinamos el historial de los gobiernos conservadores, la solvencia del Estado y la competitividad de la economía no fueron las máximas prioridades de las agendas políticas de Constantino Karamanlis y Adolfo Suárez, y la Alianza Democrática en Portugal no continuó las reformas que habían iniciado los gobiernos anteriores. Sin embargo, el Gobierno del PSD de Aníbal Cavaco Silva fue muy reformista a partir de 1985. Si pasamos a considerar los gobiernos de izquierda, las políticas de Mario Soares y de Felipe González estuvieron dominadas más claramente por la economía. Trataron en ambos casos de mejorar la solvencia de sus Estados y la competitividad de sus economías. En cambio, Andreas Papandreu sólo hizo una tentativa limitada en ese sentido entre 1985 y 1987, y el rendimiento de la economía griega bajo el PASOK fue muy pobre.

Las reformas abandonaron claramente los experimentos: en los tres países existió una cierta convergencia a este respecto. A partir de 1976 Portugal fue abandonando las políticas colectivistas; la tentativa neokeynesiana fracasó en Grecia; la política económica española tuvo siempre una orientación pragmática. En Portugal, donde existió una confrontación fuerte entre distintos modelos políticos y económicos, parece haber existido una relación entre la democracia política y la economía de mercado: el giro hacia la democracia parlamentaria tras las dos primeras elecciones coincidió con el abandono del colectivismo. En España los Pactos de la Moncloa de 1977 no constituyeron sólo un plan de estabilización, sino también un acuerdo implícito acerca de la economía de mercado. Este acuerdo se incorporaría más adelante a la Constitución de 1978. La izquierda otorgó total prioridad a la consolidación de la democracia y a la viabilidad política de sus programas. El recuerdo de la experiencia democrática fallida de la Segunda República y sus dramáticas consecuencias a lo largo de

cuatro décadas era muy vivo. Otros episodios de gobierno de la izquierda (desde Allende en Chile a los gobiernos provisionales de Portugal) también proporcionaron experiencias de socialización política negativa para la izquierda española. Así, González adujo que sus políticas pragmáticas tenían un componente «utópico»: la consolidación de la democracia y la erradicación del peligro autoritario. Éstas eran también las principales preocupaciones de Soares en Portugal. A lo largo del decenio de los 80, a medida que se consolidaban las democracias, la integración europea y la competitividad de las economías nacionales se convirtieron en las prioridades centrales. El control de la inflación, del gasto público y del déficit por cuenta corriente fueron considerados como condiciones necesarias para la competitividad, para el crecimiento a largo plazo y para la creación de empleo. Y de forma creciente se entendió que los experimentos «voluntaristas» planteaban demasiados riesgos tanto en términos económicos como políticos.

La principal diferencia ideológica entre los gobiernos reformistas no se expresaba tanto en el contenido económico de sus políticas como en su opción por distintas combinaciones de reformas políticas y sociales. En consecuencia, las medidas encaminadas a promover la solvencia del Estado y la competitividad de la economía no deben examinarse por sí solas, sino como parte de paquetes típicos de reformas que se extendían también a los derechos políticos y sociales. Esos «paquetes de reformas» son pertinentes cuando analizamos las variaciones ideológicas entre los gobiernos e interpretamos sus opciones estratégicas: las reformas sociales pueden alterar el impacto de las reformas económicas, y la carga de los costes puede cambiar. Los «paquetes de reformas» también pueden guardar relación con las opciones estratégicas de *decretismo* y *pactismo*.

La democracia amplió considerablemente las políticas sociales en los tres países. La evolución de los derechos sociales en estas nuevas democracias confirmó el argumento de Tocqueville de que «cuando el pueblo empieza a reflexionar sobre su posición advierte una masa de necesidades hasta entonces no percibidas, que no se pueden satisfacer sin acudir a los recursos del Estado. Por ese motivo, el gasto público aumenta con la civilización, y al difundirse la ilustración, suben los impuestos»⁴¹.

⁴¹ Tocqueville, *Democracy in America*, pág. 211.

Tanto el gasto público en su conjunto como el gasto social en particular aumentaron mucho en las nuevas democracias a partir de mediados de los 70. Los sistemas de bienestar y los mecanismos de distribución de la renta se ampliaron y reorganizaron. Se reforzó el papel del Estado en el suministro de servicios de sanidad, enseñanza y pensiones. Los ingresos fiscales aumentaron y los sistemas tributarios se hicieron más redistributivos.

En Grecia se introdujeron reformas en el sistema de enseñanza, en la sanidad pública y en las relaciones laborales. Las reformas legales ampliaron el número de estudiantes en la educación de adultos y en las universidades, democratizaron el acceso a la enseñanza y promovieron la participación en las instituciones educativas. Sin embargo, la enseñanza privada no se integró en el sistema público nacional y siguió constituyendo un sector privilegiado⁴². La Ley 1397/83 estableció un sistema nacional de sanidad que debía proporcionar atención médica universal y reunir las diversas instituciones que prestaban servicios de sanidad. La Ley 1264/82 reguló las libertades sindicales y democratizó la organización de los sindicatos. En España una legislación nueva modificó los criterios de prestación de servicios de bienestar: los derechos pasaron a universalizarse. Las pensiones voluntarias y contributivas se complementaron con pensiones básicas de carácter no contributivo, financiadas con cargo al presupuesto público y equivalentes al salario mínimo garantizado. La Ley General de Sanidad de 1986, al igual que en Grecia, integró las instituciones preexistentes en un servicio público que brindaba protección universal. La reforma de la enseñanza se basó en tres leyes: la Ley de Reforma Universitaria de 1983, que dio autonomía financiera, académica y organizativa a las universidades; la Ley del Derecho a la Educación de 1985, que democratizó el sistema educativo en su conjunto y reguló la relación entre la enseñanza pública y la privada; la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo, de 1990, que extendió la enseñanza obligatoria hasta los 16 años de edad, amplió la formación técnica/profesional y reorganizó los niveles inferiores a la enseñanza superior. El Gobierno de Suárez inició la nueva legislación laboral en la democracia, con el Estatuto de los Trabajadores y la Ley Básica de Empleo; el Gobierno de González prosiguió esa

⁴² E. Kalogeropoulou, «Election Promises and Government Performance in Greece: PASOK's Fulfilment of its 1981 Election Pledges», *European Journal of Political Research* 17 (1989): 289 a 311.

reforma legislativa con la Ley de Libertad Sindical de 1985 y amplió enormemente las políticas de mano de obra. Es probable que las discontinuidades en los gobiernos de Portugal expliquen por qué las modificaciones de la legislación no fueron tan extensas. En el conjunto del Sur de Europa las reformas legislativas trataron de atender mejor a los derechos sociales de los nuevos ciudadanos, fueron un componente esencial del conjunto de medidas reformistas e influyeron en la distribución social de los costes y beneficios de las reformas económicas. Las consecuencias económicas de estas políticas sociales también tuvieron importancia, pues exigieron unos presupuestos mayores del Estado. Donde las diferencias ideológicas entre gobiernos se expresaron con mayor claridad fue en esta parte del conjunto de reformas.

Otras reformas fueron más cualitativas. No requirieron recursos económicos adicionales ni tuvieron efectos directos en la desigualdad material. Reformas referidas a los derechos civiles, a la descentralización política y a la participación social fueron ejemplos de ese cambio cualitativo, que tuvo gran importancia en Grecia y en España. En Grecia las reformas de los derechos civiles abarcaron la plena aceptación del matrimonio civil (Ley 1250/82), la introducción del divorcio, modificaciones del Código Penal, una nueva ley sobre la familia que estableció la igualdad de derechos entre marido y mujer y eliminó las diferencias entre hijos legítimos e ilegítimos (Ley 1329/83), y la igualdad jurídica de hombres y mujeres en el mercado de trabajo, en los derechos de pensión y en los permisos por maternidad o paternidad (Ley 1414/84). En España se introdujeron reformas de tipo parecido: se legalizaron el divorcio, el aborto y la objeción de conciencia, se regularon los derechos de *habeas corpus* y de asistencia letrada. Los canales de participación social que se crearon en España se extendieron a la gestión de las escuelas, las universidades y los servicios de sanidad⁴³. La descentralización política y administrativa se manifestó en el desarrollo del Estado de las Autonomías, tanto en términos políticos con los parlamentos y gobiernos autonómicos como en términos económicos (con una proporción del gasto público gestionado por esas comunidades que aumentó en 20 puntos porcentuales en el decenio de los 80). En Grecia se traspasaron más competencias y recursos a las administraciones locales y se redujo el poder de los *nomarcas* (gobernadores provinciales), aunque el Ministerio del

⁴³ Véanse más detalles en J. M. Maravall, «Valores democráticos y práctica política», *Leviatán* 37 (1989): 13 a 15.

Interior conservó el control del poder territorial. Las reformas participativas fueron más limitadas; por añadidura su efecto fue más bien el contrario: los partidos manipularon esos mecanismos, en lugar de dejarlos en manos de la sociedad⁴⁴.

Es posible que las reformas cualitativas planteasen menos problemas en términos de recursos económicos, pero a veces generaron una fuerte resistencia ideológica. Por ejemplo, las divisiones entre la izquierda y la derecha fueron especialmente acerbadas en España en torno al aborto, el divorcio y la reforma de la enseñanza. Esas reformas tenían importancia en términos de la identificación social de las alternativas políticas y del apoyo electoral⁴⁵. En cuanto a las reformas cuantitativas, una de sus consecuencias fue que las transiciones del Sur de Europa fuesen caras. En los tres países el gasto público aumentó considerablemente: la satisfacción gradual de los derechos sociales impuso una gran presión sobre los presupuestos. En el Cuadro 2.4 figura información sobre la evolución del gasto público, de los ingresos fiscales y del empleo en el sector público tras el restablecimiento de la democracia en los tres países.

CUADRO 2.4.—*Evolución del gasto público, los impuestos y el empleo público (porcentaje del PIB)*

	<i>Grecia</i>			<i>Portugal</i>			<i>España</i>		
	1976	1984	1988	1976	1984	1988	1976	1984	1988
Gasto público total	20,9	44,2	51,3	37,3	46,6	43,7	26,0	38,7	41,7
Ingresos fiscales	29,2	34,2	35,9	31,0	34,6	36,6	25,0	33,2	36,7
Empleo en el sector público	8,5	9,4	10,1	8,8	13,3	13,8	8,5	12,8	13,8

Fuentes: Estudios económicos de la OCDE sobre Grecia, Portugal y España, 1989 y 1990; J. Borrell, *Balance general de la política presupuestaria durante el periodo 1981-1988*, Santander: Universidad Internacional Menéndez Pelayo, 1988.

⁴⁴ Véase, por ejemplo, Y. Papadopoulos, «Parties, the State and Society in Greece: Continuity with Change», *West European Politics* 2, 12 (1989): 67.

⁴⁵ La relación entre cuestiones no económicas, identificación ideológica y apoyo a un partido en España en el decenio de 1980 es analizada en J. Díez Medrano, B. García-Mon y J. Díez Nicolás, «El significado de ser de izquierdas en la España actual», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 45 (1989): 9 a 41.

Aunque el gasto público aumentó en los tres países, lo hizo de forma drástica en Grecia (en 30,4 puntos de porcentaje), moderada en España (en 15,7 puntos) y limitada en Portugal (en 6,4 puntos). Tras todas las convulsiones de los primeros años de democracia, los gobiernos portugueses controlaron más el crecimiento del gasto público que sus homólogos de los otros dos países (aunque las cifras de Portugal no incluyen los grandes incrementos de 1974-1975). Portugal es también el único caso en el que el ajuste económico de los 80 redujo el gasto público; aunque Grecia y España aumentaron sus presupuestos a un ritmo más reducido entre 1984 y 1988, no introdujeron reducciones. La ideología gubernamental parece haber guardado relación con las tendencias del gasto público si comparamos a Portugal con Grecia y España, pero no si comparamos a los gobiernos de cada país a lo largo del tiempo; en su conjunto, la tasa anual de crecimiento del gasto público se desaceleró en los tres países a lo largo del decenio. El empleo en el sector público aumentó en los tres países como proporción del PIB, pero de forma más lenta en Grecia; en Portugal y en España la tasa de crecimiento de dicho empleo también fue más lenta a partir de 1984. Se trató de la misma pauta que en el conjunto de la Comunidad Europea: mientras que de 1970 a 1980 el gasto público creció en todos los países, de 1980 a 1990 sólo aumentó en España, Grecia, Francia, Italia y Portugal. Es decir, los países con gobiernos socialdemócratas figuraron entre los que no redujeron los gastos públicos; sin embargo, en esos países las tasas de crecimiento de los presupuestos fueron considerablemente más reducidos que un decenio antes, no sólo bajo gobiernos conservadores (como el de la *Union pour la Démocratie Française-Rassemblement pour la République* en Francia, la UCD en España y la ND en Grecia), sino también bajo gobiernos socialdemócratas⁴⁶.

Los ingresos fiscales aumentaron en Portugal, Grecia y España a lo largo de todo el período. En el caso de España el aumento fue el doble que en los otros dos países, pero con el tiempo los impuestos llegaron a representar una proporción análoga del PIB en los tres países. Si comparamos la evolución del gasto público junto con la fiscalidad, el gasto aumentó a mucha más velocidad en los primeros años de la democracia. En una fase posterior esa tendencia sólo se mantuvo en Grecia; en Portugal los impuestos aumentaron en la

⁴⁶ Véase J. M. Maravall, *Los resultados de la democracia. Un estudio del sur y el este de Europa*, Madrid: Alianza Editorial, 1995 (Capítulo 4).

segunda mitad del decenio de los 80, pero el gasto público se redujo; en España unos ingresos fiscales más altos financiaron tanto un gasto público mayor como una reducción del déficit presupuestario. En 1988 era España la que tenía la diferencia menor entre gastos e ingresos fiscales. Si examinamos este último país, la presión fiscal aumentó en 10,3 puntos porcentuales a lo largo de la década de los 80: ésta fue la mayor subida de todos los países de la OCDE (las cifras correspondientes a Grecia e Italia, los únicos países que tuvieron incrementos importantes, fueron de 8,2 y 7,7 puntos, respectivamente). Tres de esos puntos se utilizaron para reducir el déficit, tres para pagar los intereses de la deuda y más de cuatro puntos para financiar el aumento del gasto público⁴⁷. Los impuestos sobre la renta y el patrimonio representaron aproximadamente un tercio de la presión fiscal (y el 10,3 por 100 del PIB); los otros dos tercios consistieron principalmente en impuestos a la producción y las importaciones (también 10,3 por 100 del PIB) y contribuciones a la Seguridad Social (12,0 por 100). El mayor incremento de los ingresos se realizó en la primera categoría (que aumentó en cuatro puntos porcentuales del PIB) y se debió a la reducción del fraude: entre 1982 y 1988 dos millones de personas declararon su renta por primera vez; por cada tres declaraciones de la renta presentadas en 1982 había una más seis años después. Sin embargo, a fines del decenio la presión fiscal en las tres nuevas democracias del Sur de Europa era considerablemente inferior al promedio de la Comunidad Europea (42,8 por 100 en 1987), debido sobre todo a la persistencia del fraude fiscal⁴⁸.

Esas diferentes pautas importaban en términos políticos. Los vagos objetivos revolucionarios que habían dominado la transición en Portugal terminaron quince años después con reducciones del gasto público. El aplazamiento de las reformas económicas significó un enorme déficit público en Grecia, que después del retorno al poder de *Nea Demokratia* en 1990 desembocaría en reducciones, también allí, del gasto público. La posición fiscal del Estado se hallaba más equilibrada en España: la prestación pública de bienes y servicios se

⁴⁷ J. Borrell, *Balance general de la política presupuestaria durante el período 1981-1988*, Santander: Universidad Internacional Menéndez Pelayo, 1988; Ministerio de Economía y Hacienda, *Informe sobre la reforma de la imposición personal sobre la renta y el patrimonio*, Madrid, 1990, págs. 37 a 42; Ministerio de Economía y Hacienda, *Memoria de la Administración Tributaria*, Madrid, 1990, págs. 443 a 524.

⁴⁸ Ministerio de Economía y Hacienda, *Actuación económica y financiera de las administraciones públicas* (memoria anual), Madrid, 1990.

amplió más gradualmente y con menos altibajos, y al mismo tiempo los ingresos públicos aumentaron en paralelo durante los años 80. De la solvencia del Estado dependía que la eficiencia económica y la equidad social se fueran alcanzando conjuntamente. De lo contrario, tarde o temprano sería inevitable introducir giros de 180 grados en la política económica, que irían en contra de las reformas sociales.

Los efectos de las reformas: el equilibrio entre la eficiencia económica y la equidad social

Los partidarios de las reformas las suelen defender con el argumento de que sus efectos finales serán superiores en sentido paretiano a la situación en el momento de partida, de que al final casi todos vivirán mejor y de que no existe una alternativa satisfactoria. Sin embargo, no resulta fácil evaluar cuándo los efectos son «finales». Es posible que acontecimientos nuevos e imprevistos tengan consecuencias para la economía (por ejemplo, una nueva crisis del petróleo) y deformen los resultados de reformas ya iniciadas. No existe un umbral más allá del cual los gobiernos no deban hacer frente a nuevos problemas. Sin embargo, si las reformas económicas evitan una crisis de solvencia económica y de competitividad, y dan lugar a varios años de crecimiento estable, podemos considerar convencionalmente que los efectos son finales. Los partidarios de las reformas también suelen aducir que los costes transitorios serán más bajos que los beneficios finales; en consecuencia, deben aceptarse sacrificios temporales. Los argumentos sobre la reforma también suelen distinguir entre sus efectos *agregados* y *los distributivos*: si lo que se considera son las consecuencias sobre la economía en su conjunto o variaciones en el impacto social de sus costes y beneficios. La competitividad y el crecimiento económicos son efectos finales típicos; las reducciones salariales son un ejemplo de costes transitorios que también pueden reflejar modificaciones en la distribución de la renta. Las reformas fiscales tienen efectos tanto finales como distributivos.

La mejora de la solvencia del Estado y la competitividad de la economía tiene siempre costes transicionales. Sin embargo, esos costes pueden variar no sólo según la profundidad de la crisis económica, sino conforme a dos factores adicionales. Uno de ellos es si las reformas y los costes se concentran en un período breve o se van introduciendo gradualmente. El otro es si esas reformas económicas

son compatibles o no con unas políticas sociales que distribuyan su impacto. Además, esos dos factores pueden limitar tanto la eficacia como el coste de las reformas económicas: el gradualismo y las consideraciones de justicia social pueden tan sólo prolongar o «humanizar» la enfermedad cuando lo necesario es una cirugía urgente. La situación de las economías del Sur de Europa era mejor que la de los países latinoamericanos y del Este de Europa tras la transición a la democracia. No existía hiperinflación ni había que transformar un sistema de propiedad colectiva y de planificación estatal. Así, el gradualismo y la justicia social creaban menos problemas que afectasen a la eficiencia económica. Las reformas de carácter económico eran menos urgentes que las de carácter político cuando se restableció la democracia; existía un margen para que el gasto público aumentara pese a la crisis.

Cuando los gobiernos por fin decidieron enfrentarse con una crisis que había ido intensificándose a lo largo de varios años, los costes transitorios consiguientes fueron diferentes en los tres países. En Grecia, el conjunto de medidas de austeridad de 1985-1987 produjo una baja de los salarios reales del 11 por 100 por término medio a lo largo de los dos años⁴⁹. Aunque la tasa de crecimiento del gasto público se frenó, no se introdujeron reducciones. Las reformas tampoco tuvieron consecuencias graves para el desempleo. Aunque la tasa se duplicó entre 1981 y 1990, siguió estando por debajo de la media de la Comunidad Europea, debido en gran medida a un exceso de mano de obra en muchas empresas, lo cual reducía su competitividad. Sin embargo, los efectos económicos finales de las reformas se vieron frustrados, al interrumpirse éstas en 1987. El Gobierno intentó paliar los costes del programa de austeridad con la considerable ayuda que Grecia obtuvo de la Comunidad Europea, en particular a partir de 1983: esta ayuda consistió en unas transferencias netas del orden de 12.000 millones de dólares entre 1981 y 1990⁵⁰, procedentes de los programas estructurales comunitarios. Los malos resultados de la economía griega a lo largo del decenio de los 80 se indican en el Cuadro 2.5, que compara Grecia, España, Portugal y la Comunidad Europea en su conjunto. Tanto en relación con el decenio anterior o con la experiencia de los otros países, el deterioro económico fue

⁴⁹ *Financial Times*, 5 de febrero de 1988.

⁵⁰ S. N. Kalyvas, «Parties, State, Society: Greek Politics Today», manuscrito inédito, Universidad de Chicago, marzo de 1991.

CUADRO 2.5.—*Resultados económicos en la segunda fase de las nuevas democracias (promedios durante el período 1983-1992)*

	<i>Grecia</i>	<i>Portugal</i>	<i>España</i>	<i>CEE</i>
PIB: variación anual (porcentaje), precios constantes	1,8	2,9	3,6	2,7
Inflación: Variación anual (porcentaje)	17,4	17,7	8,5	5,8
Empleo:				
• Variación anual (porcentaje)	0,8	-0,1	1,4	0,8
• Paro como porcentaje de la población activa (promedio del período)	7,6	6,9	19,2	9,9
Salarios reales por asalariado: Variación anual (porcentaje)	0,6	1,9	0,6	1,6
Coste unitario de la mano de obra en términos reales en 1990 (100 = 1980)	105,3	82,1	84,3	92,9
Gastos totales de la administración pública (porcentaje del PIB)	48,0	44,2	40,9	47,9
Ingresos totales de la administración pública (porcentaje del PIB)	34,1	36,6	36,4	43,5

Fuente: Economie Européenne, n.º 46 (diciembre de 1990).

especialmente notable en las tasas de crecimiento, la inflación y el déficit fiscal (los gastos menos los ingresos).

Los costes transitorios del programa de medidas deflacionarias que introdujo el Gobierno de Soares en Portugal en 1983 se manifestaron en un descenso de la actividad económica durante los dos años siguientes y una reducción considerable de los salarios reales (de 10 puntos porcentuales en dos años). Sin embargo, el efecto sobre el paro fue muy limitado. Pasó sólo del 7,9 al 8,5 por 100 entre 1983 y 1986. El ajuste, al igual que había ocurrido en Grecia —y también en el Japón, Austria y Suecia— fue a costa de los niveles salariales debido a una legislación muy rígida acerca del empleo. Los efectos finales de las reformas fueron mucho más visibles que en Grecia. La tasa media de crecimiento del PIB entre 1985 y 1990 fue del 4 por 100; la inversión bruta de carácter fijo, que había bajado en 18 puntos en 1984, llegó al doble de la tasa media de la OCDE hacia fines del

decenio; la inversión extranjera directa se duplicó en dos años; la inflación se redujo del 28 por 100 en 1984 al 8,5 en 1990; y el paro bajó en 3 puntos en dos años, hasta el 5,5 por 100 en 1990. Como consecuencia de las reformas, la economía pudo beneficiarse considerablemente del ingreso en la Comunidad Europea, que también aportó a Portugal transferencias que en 1989 equivalieron al 2,5 por 100 de su PIB.

Las reformas económicas emprendidas en España desde fines de 1982 produjeron importantes costes transitorios. Al contrario de lo ocurrido en Portugal y Grecia, la tasa de paro aumentó de forma impresionante en el primer decenio de la democracia; pasó del 4,5 por 100 en 1975 al 16,2 por 100 en 1982 y al 21,9 por 100 en 1985 (el doble que la Comunidad Europea), y fue mucho más alta entre los jóvenes⁵¹. La destrucción del empleo se había iniciado a mediados de 1970 como resultado tanto de factores clásicos como keynesianos: los salarios reales habían ido creciendo a mayor velocidad que la productividad, la legislación paternalista del Franquismo había creado importantes rigideces en el mercado de trabajo, y una inversión reducida produjo una grave escasez de capital productivo. Pero el paro también se vio alimentado por factores estructurales: en particular, por la llegada a la edad de trabajar de las cohortes correspondientes al crecimiento de la natalidad durante el decenio de los años 60 y principios de los 70; por la rápida expansión de la población femenina activa desde 1982⁵², y por el regreso desde Europa de trabajadores emigrantes de los 60. Como cabe advertir en el Cuadro 2.6, el enorme incremento del número de parados se debió tanto a la destrucción de puestos de trabajo en el decenio de 1975 a 1984 como al aumento de la población activa.

El paro era con mucho el mayor problema social y económico de la nueva democracia. Erosionaba el apoyo de los gobiernos y sometía a una grave tensión las relaciones con los sindicatos. Imponía también una enorme presión sobre los presupuestos: mientras que en 1975 los

⁵¹ En 1985 la tasa de paro ascendió al 55,9 por 100 del grupo de edad de 16 a 19 años y al 44,6 por 100 en el grupo de edad de 20 a 24.

⁵² La población activa femenina era de 3.852.600 en 1974 (el último año del franquismo), 3.980.600 en 1982 (cuando el Partido Socialista ganó las elecciones) y 5.109.200 en 1989. El número de mujeres sin empleo pasó de 608.000 en 1982 a 1.297.000 en 1987. En cuanto al tamaño cada vez mayor de las cohortes, mientras que el grupo de edad de 16 a 25 años tenía más de 6,5 millones de personas el grupo de 26 a 35 tenía sólo 5,1 millones. Esta tendencia demográfica duraría hasta 1993.

CUADRO 2.6.—*Evolución de los puestos de trabajo y la población activa en España, 1964-89*

	<i>N.º de puestos de trabajo creados</i>	<i>Aumento de la población activa</i>
1964-9	832.200	751.500
1970-4	519.400	803.700
1975-9	- 1.031.800	42.300
1980-4	- 918.500	536.500
1985-9	1.950.900	1.445.000

Fuente: A. Espina, *Empleo, democracia y relaciones industriales en España*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990, págs. 361 a 367.

subsidios de paro abarcaban a 167.900 personas, ese número se multiplicó por 10 a lo largo de la siguiente década y llegó a 1.946.420 personas en 1989⁵³. Pese a ello, las familias seguían brindando una amplia protección frente al desempleo. Éste afectó sobre todo a jóvenes en busca de un primer trabajo, de forma que en 1984 el 73 por 100 de los parados vivían en una familia en la que existía un cabeza de familia perceptor de un sueldo. En amplia medida «todo habría sucedido como si el trabajador adulto... hubiera sacrificado el posible empleo de sus hijos, y en menor medida de su cónyuge, en favor del crecimiento de sus propios ingresos»⁵⁴. El Cuadro 2.7 indica las repercusiones del paro en España y en la Europa del Sur, en comparación con la Comunidad Europea y con los Estados Unidos. En el seno de las familias, los padres tenían empleos más seguros en España y en el Sur de Europa, pero los hijos eran mucho más vulnerables. Si examinamos la evolución de los salarios, en términos agregados no

⁵³ En ese número se incluyen los beneficiarios de subsidios directos (1.350.250, que representaban al 52,7 por 100 del total de parados) y de políticas laborales activas, en especial formación profesional (645.170; es decir, el 25,2 por 100 del número total de desempleados). De 1975 a 1989 las prestaciones aumentaron en un 3.366 por 100, o sea, diez veces la tasa de inflación (Espina, *Empleo, democracia y relaciones industriales en España*, págs. 456 y 457).

⁵⁴ Espina, *Empleo, democracia y relaciones industriales*, pág. 191. Acerca de la evolución del paro y las políticas económicas en España, véase asimismo J. M. Dolado, J. L. Malo y A. Zabalza, *Spanish Industrial Unemployment: Some Explanatory Factors*, Banco de España: Servicio de Estudios, EC/1985/16, 6 de marzo; L. Fina y L. Toharia, *Las causas del paro en España: Un punto de vista estructural*, Madrid: Fundación IESA, 1987.

CUADRO 2.7.—*Porcentaje de desempleados en hogares según la posición en la familia (1986)*

	Maridos	Mujeres	Cabezas de familias monoparentales	Hijos o hijas	No parientes
España	26,8	8,0	1,4	60,4	3,4
Europa del Sur ^a	17,4	14,7	1,6	62,4	3,9
Comunidad Europea	21,1	20,6	4,0	42,0	12,3
Estados Unidos	18,7	16,6	9,3	35,5	19,7

^a Italia, España, Portugal y Grecia.

Fuente: OCDE, *Perspectivas del empleo*, París, 1989.

padecieron la crisis económica. La renta media por trabajador aumentó en 13 puntos porcentuales en términos reales en el período 1977-1982 y, aunque esa tasa se desaceleró entre 1983 y 1991, todavía subió en 6,2 puntos⁵⁵. Es decir, a partir del principio de las reformas económicas la capacidad adquisitiva de los salarios aumentó en un 0,7 por 100 al año.

Las reformas económicas empezaron a surtir efecto sobre el desarrollo a partir del segundo trimestre de 1985, unos meses antes de que España ingresara como miembro de pleno derecho en la Comunidad Europea. La caída del precio del petróleo y la depreciación del dólar ayudaron a la recuperación económica, pero a la vez las reformas habían dejado a la economía española en muchas mejores condiciones en cuanto a la inflación, al déficit y a la competitividad industrial. España también se benefició de unas considerables transferencias financieras netas de la Comunidad Europea, que ascendieron a 7.100 millones de dólares entre 1987 y 1992, aunque el saldo positivo entre contribuciones y transferencias bajó de un máximo de 1.800 millones de dólares en 1989 a 700 millones en 1992⁵⁶. En la segunda mitad de los 80 la tasa de crecimiento fue, por término medio, el doble de la de la Comunidad Europea en su conjunto: en

⁵⁵ Banco Bilbao-Vizcaya, *Informe económico 1987*, Madrid, 1988, págs. 67 y 68; Espina, *Empleo, democracia y relaciones industriales*, pág. 257; *Economie Européenne*, suplemento A, núm. 5 (mayo 1991), pág. 5, cuadro 9.

⁵⁶ Estimaciones del Ministerio de Economía y Hacienda para el presupuesto de 1992. Véase *El País*, 1 de octubre de 1991, pág. 64.

torno a un 5 por 100 al año. La diferencia de inflación respecto de la Comunidad Europea se redujo de cinco a 1,5 puntos y el déficit presupuestario bajó al 1,9 por 100 del PIB. El paro disminuyó en seis puntos a medida que el número de nuevos puestos de trabajo empezó a superar el constante crecimiento de la población activa. De hecho, la alta tasa de creación de nuevos puestos de trabajo desde mediados de la década fue probablemente el mejor resultado de la economía en términos comparados. Sin embargo, desde fines del decenio la economía española experimentó de nuevo, al igual que el resto de las economías europeas, problemas de inflación (que ascendió al 6,9 por 100 en 1989) y de déficit por cuenta corriente. El crecimiento se interrumpió y el impacto sobre el empleo volvió a ser brutal. El ajuste económico volvió a basarse en el empleo, no en los salarios. Y el gasto público creció, en buena parte a consecuencia de las presiones del desempleo sobre el presupuesto. Como se redujo la recaudación fiscal, el déficit volvió a subir. La mayor apertura a la competencia también había causado algunos daños a las industrias nacionales: la economía experimentó una desindustrialización relativa, en beneficio de los servicios⁵⁷. El capital extranjero penetró mucho en la economía: adquirió por ejemplo acciones en 22.000 empresas, aproximadamente el 20 por 100 del total de empresas españolas, pero, aunque se redujo así el problema del escaso ahorro interno, muchas preguntas sobre el futuro de la industria nacional seguían abiertas. De esta forma, la internacionalización económica y la integración europea planteaban graves retos de competitividad. Sin embargo, es también cierto que las reformas habían sacado a la economía española de una situación difícil: ahora era más abierta y competitiva, y el Estado disponía de mayores recursos⁵⁸. Pese a los problemas se había aproximado a las otras economías de Europa occidental, aunque seguía yendo por detrás de la mayor parte de ellas.

Las reformas mejoraron así las economías de España y Portugal. No sucedió lo mismo en Grecia, donde las reformas habían sido mucho más incompletas. Los costes de la crisis económica variaron en los tres países. En el caso de España, afectaron sobre todo al paro, en mayor medida que a los salarios; la carga recayó sobre todo sobre

⁵⁷ O. Fanjul, «¿Es necesaria la existencia de empresas industriales españolas?», manuscrito inédito, Madrid: INH, 1991.

⁵⁸ El déficit disminuyó a un tercio de su nivel de 1982; las reservas de divisas pasaron de 3.000 millones de dólares en 1982 a 45.000 millones de dólares en 1989.

los jóvenes y los parados de larga duración. Cuando se iniciaron las reformas, el paro siguió siendo alto; no empezó a disminuir hasta tres años después, a medida que se desaceleraron las subidas salariales, se recuperó la inversión y el crecimiento alcanzó una tasa alta y relativamente estable. Y en cuanto la economía volvió a pasar por una fuerte crisis en los años 90, de nuevo los costes recayeron fundamentalmente sobre el empleo. En los casos de Grecia y Portugal, las reformas se hicieron a expensas de los trabajadores empleados; el empleo en su conjunto no sufrió tanto. En consecuencia, el coste de las reformas en cada país representó, en una medida importante, una transacción entre salarios y empleos.

Las reformas también modificaron el equilibrio entre el Estado y el mercado. En Portugal y en España el papel del mercado en la economía se vio reforzado. Sin embargo, durante la crisis económica se redujeron las diferencias de renta. Todo el mundo fue más pobre, pero los ricos fueron los que perdieron más renta relativa. Con posterioridad, la recuperación económica y un mercado más libre estimularon mayores diferencias en la distribución primaria de la renta⁵⁹. Pero a la vez la fiscalidad y el gasto público aumentaron en los tres países como proporción del PIB (salvo el gasto en Portugal a partir de 1984). En el conjunto de la Comunidad Europea, los ingresos fiscales aumentaron por término medio⁶⁰, pero aunque las nuevas democracias del Sur de Europa tenían presiones fiscales inferiores al resto, sus tasas de incremento fueron más rápidas. Hasta cierto punto lo mismo ocurrió con respecto al gasto público. Éste permaneció estable en el conjunto de la Comunidad Europea (+0,2 por 100 del PIB en el período de 1981 a 1990) y subió en cinco de los 12 países: los cinco del Sur de Europa⁶¹. De las tres nuevas democracias, Grecia y España en particular experimentaron altas tasas de crecimiento del

⁵⁹ Los datos sobre rentas proceden del Instituto Nacional de Estadística, *Encuesta de presupuestos familiares*, Madrid, 1981; Banco de Bilbao, *Informe económico 1984*, Madrid, 1985, págs. 47 y 122.

⁶⁰ En la Comunidad Europea los ingresos fiscales totales pasaron del 40 por 100 del PIB en 1974-1982 al 43,5 por 100 en 1983-1992. Entre 1981 y 1990 los ingresos fiscales corrientes aumentaron en un 1,6 por 100 del PIB. En los países europeos de la OCDE la carga fiscal subió del 41,4 por 100 del PIB en 1979-1980 al 44,6 por 100 en 1987-88.

⁶¹ Entre 1981 y 1990 el gasto público aumentó en Grecia (12,2 puntos del PIB), Italia (10,8), España (5,9), Portugal (1,6) y Francia (1,5). Y disminuyó como proporción del PIB en los otros siete países de la CE —en especial en Irlanda (-9), Bélgica (-7,6) y el Reino Unido (-5,4)—. Véase *Economie Européenne*, 46 (diciembre 1990), pág. 274, cuadro 55.

gasto público, aunque sólo en Grecia alcanzara el presupuesto (financiado por un gran déficit público) la proporción del PIB de la mayor parte de los países de Europa occidental. Así, es posible que las desigualdades generadas por un mercado más libre se vieran contrarrestadas por el efecto combinado de la fiscalidad y el gasto público. En España la función activa del Estado en la distribución personal de la renta también se expresó en la distribución regional del gasto público compensatorio. Cataluña y Madrid contribuían el doble a los ingresos públicos de lo que obtenían después de que se distribuyeran los recursos estatales, mientras que Andalucía y Extremadura recibían entre el triple y el cuádruple. La distribución de las inversiones compensatorias (Fondo de Compensación Interterritorial) mostró una fuerte correlación negativa con la renta regional *per cápita* ($r = .90$). Así, durante el período de crecimiento económico de 1985 a 1990 las diferencias entre las comunidades autónomas más ricas y más pobres disminuyeron en su conjunto⁶². Desde un punto de vista territorial, España, al hacerse más rica, no se hizo más desigual, en gran medida como resultado de la intervención del Estado.

Las reformas también produjeron transacciones entre salarios y políticas sociales. En las negociaciones con los sindicatos los gobiernos solían aducir que los incrementos de salarios por encima de un punto determinado tendrían consecuencias negativas para el gasto social. Habría que financiar dichos incrementos a costa de los presupuestos, y por tanto de la sanidad, de la educación, etc. Los gobiernos presentaron la moderación salarial como contrapartida de un salario social mayor que incluiría transferencias sociales y bienes colectivos. Sin embargo, los sindicatos tendieron a defender las subidas de los salarios y las transferencias, pero mucho menos la provisión de bienes sociales. En consecuencia, unos medios diferentes de atender los derechos sociales fueron objeto de prioridades distintas y a veces opuestas por el Gobierno y por los sindicatos.

⁶² X. Calsamiglia, «Descentralización del gasto público y financiación autonómica: Una valoración del sistema español», Instituto de Análisis Económico, CSIC/Universidad Autónoma de Barcelona, abril de 1989; J. M. Esteban Marquillas y R. Gómez García, «Análisis crítico del "sistema definitivo" de la financiación de las comunidades autónomas», Instituto de Análisis Económico, CSIC/Universidad Autónoma de Barcelona, septiembre de 1989; Papeles de Economía Española, *La España desigual de las autonomías*, Madrid, 1991. En Andalucía la renta familiar disponible pasó del 77,4 por 100 del promedio nacional en 1985 a 82,9 por 100 en 1989; en Extremadura pasó de 67,2 a 76,3 por 100. Esas regiones eran las dos más pobres.

Los nuevos regímenes supusieron un considerable cambio en la protección de los derechos sociales; las democracias no consistieron sólo en derechos políticos. Las reformas económicas y el gasto social no constituyeron problema de suma cero. Los presupuestos para las políticas sociales aumentaron, financiados al menos en parte por un incremento de los ingresos procedentes de los impuestos. Si examinamos los gastos en pensiones, prestaciones de desempleo, sanidad y educación en España⁶³, aumentaron en términos reales en un 39,7 por 100 entre 1975 y 1982 y en un 57,6 por 100 entre 1982 y 1989; como proporción del PIB, pasaron del 9,9 por 100 en 1975 al 17,8 por 100 a fines del decenio de 1980. El Cuadro 2.8 indica la evolución de los presupuestos y los beneficiarios de pensiones, sanidad y educación públicas.

En cuanto a Grecia, el gasto social también aumentó en su conjunto; representó el 12,8 por 100 del PIB en 1970, el 15,5 por 100 en 1980 y el 22,6 por 100 en 1987. El incremento de las pensiones públicas fue muy fuerte: el número de beneficiarios creció a una tasa media anual del 5,4 por 100 en el decenio de los 80. Al final del período, Grecia gastaba en pensiones una proporción más alta de su presupuesto que ningún otro país de la OCDE salvo Italia, pero un resultado fue que el déficit de la Seguridad Social pasó del 1 por 100 del PIB en 1970 al 7 por 100 en 1989. La enseñanza también se extendió, en especial en los niveles superiores: el número de estudiantes universitarios se duplicó entre 1981 y 1986. Y se dedicó una proporción mayor del presupuesto a servicios sociales⁶⁴. En cuanto a Portugal, el proceso fue distinto: las reformas económicas a partir de 1983 controlaron el gasto social de forma mucho más estricta. Los gobiernos portugueses otorgaron mayor prioridad a la economía que a nuevas mejoras de los derechos sociales. De esta forma, la demo-

⁶³ Los análisis del gasto público español deben tener en cuenta la gran descentralización experimentada en el decenio de los 80 y la fórmula de financiación de las comunidades autónomas que se estableció en 1986. Las repercusiones de la descentralización fueron tales que el gasto público administrado por las comunidades autónomas pasó del 2,9 por 100 del total en 1981 al 23,5 por 100 en 1991. Entre 1987 y 1991 los presupuestos de los gobiernos autonómicos se multiplicaron por 2,2 (al pasar de 23.600 a 51.800 millones de dólares). La descentralización tuvo especial importancia en la sanidad y la enseñanza: en 1991 el 56,7 por 100 del presupuesto de enseñanza y el 55,7 por 100 del presupuesto de sanidad estaban gestionados por los gobiernos autonómicos. Al examinar el gasto público total hay que sumar los presupuestos del Gobierno central y los de las 17 comunidades autónomas.

⁶⁴ Los servicios sociales pasaron de absorber el 9,85 por 100 del presupuesto entre 1974 y 1981 al 13 por 100 entre 1981 y 1989.

CUADRO 2.8.—*Evolución de las prestaciones públicas de pensiones, sanidad y educación en España en 1975-1989*

	1975-82	1982-9
<i>Pensiones públicas</i>		
Incremento presupuestario en términos reales (porcentaje)	29,3	55,5
Aumento del número de beneficiarios (en millones)	1,4	1,2
<i>Sanidad pública</i>		
Incremento presupuestario en términos reales (porcentaje)	8,3	30,6
Aumento del número de beneficiarios (en millones)	3,7	6,3
<i>Enseñanza</i>		
Incremento presupuestario en términos reales (porcentaje)	66,4	94,0
Aumento de la escolarización en la enseñanza secundaria para el grupo de edad de 14 a 17 años (porcentaje)	16,6	30,5

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda, *Gasto público en España*, Madrid, 1989; Informes de los Ministerios de Sanidad, Educación y Ciencia, Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990.

cracia importó para los derechos sociales, en los tres países, pero a la vez dentro de las democracias la orientación política de los gobiernos tuvo consecuencias sobre las políticas sociales. Si examinamos la Comunidad Europea en su conjunto entre 1982 y 1990 el gasto social disminuyó por término medio como proporción del PIB. Pero aumentó en Francia, Grecia y España bajo gobiernos socialdemócratas⁶⁵.

La capacidad de los Estados para intervenir en las economías tenía límites conforme a las reglas de la Comunidad Europea; pero esta capacidad, paradójicamente, aumentó en algunos ámbitos de la redistribución. El objetivo de cohesión económica y social del Acta Única Europea reforzó los «fondos estructurales», es decir, los recursos del presupuesto de la CE consagrados al desarrollo y al ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, a la recuperación económica de

⁶⁵ Comisión de la CE, «Proyecciones a medio plazo de los gastos en concepto de protección social y su financiación», *Revista de Economía y Sociología del Trabajo* 3 (1989), págs. 149 y 150; asimismo, Maravall, *Los resultados de la democracia. Un estudio del sur y el este de Europa* (Capítulo 4).

las zonas afectadas por la decadencia industrial, a la lucha contra el paro de larga duración, a la promoción del empleo de los jóvenes y a la reforma de la Política Agrícola Común. De esos «fondos estructurales», Grecia recibió 6.667 millones de ecus para el período de 1989 a 1993; Portugal, 6.958, y España, 11.362⁶⁶. Esos fondos contribuyeron a financiar inversiones infraestructurales en regiones atrasadas y políticas laborales activas: en especial la formación profesional, que se expandió de forma drástica.

Así, los efectos de las reformas económicas sobre la desigualdad social en las nuevas democracias del Sur de Europa fueron complejos. Se ha aducido en ocasiones que la lógica de la democracia lleva a una «fórmula conservadora», *a fortiori* cuando la democracia es el resultado de una transición mediante transacción, sin una ruptura firme con el pasado; los pactos de la transición impondrían límites a la agenda política⁶⁷. En el caso de los tres países del Sur de Europa se ha calificado a veces a las reformas económicas de «tecnocráticas», «monetaristas» o «neoliberales»⁶⁸. Un análisis especialmente crítico fue formulado en España por la Unión General de Trabajadores (UGT):

Será necesario concluir que la desigualdad social no se ha corregido en nuestro país a lo largo de los últimos diez años y que con un elevado grado de probabilidad habrá aumentado (...) La situación de los trabajadores en la sociedad española no ha mejorado. La «salida» de la crisis ha sido socialmente regresiva: aumento del desempleo, dualización del mercado de trabajo, recorte y deterioro de importantes servicios y prestaciones sociales, empeoramiento de las condiciones de trabajo en muchos sectores productivos, disminución de la participación de las rentas salariales en la renta nacional⁶⁹.

⁶⁶ Comisión de la CE, *Rapport annuel sur la mise en oeuvre de la réforme des fonds structurels*, doc. COM (90) 516 final, Bruselas, octubre de 1990.

⁶⁷ Por ejemplo, A. Przeworski, «Some Problems in the Study of the Transition to Democracy», en G. O'Donnell, P. C. Schmitter y L. Whitehead (comps.), *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986, págs. 61 a 63.

⁶⁸ Véase, por ejemplo, A. M. Williams, «Socialist Economic Policies: Never Off the Drawing Board», en T. Gallagher y A. M. Williams (comps.), *Southern European Socialism: Parties, Elections and the Challenge of Government*, Manchester: Manchester University Press, 1989, págs. 188 y 189; D. Share, *Dilemmas of Social Democracy: The Spanish Socialist Workers Party in the 80's*; Westport, Conn.: Greenwood, 1989, págs. 4, 74 a 77 *passim*; J. Petras, «The Rise and Decline of Southern European Socialism», *New Left Review* 146 (julio-agosto de 1984): 37 a 52.

⁶⁹ Instituto Sindical de Estudios, *Evolución social en España: 1977-1987*, Madrid: Unión General de Trabajadores, 1988, págs. 38, 214.

Sin embargo, la conclusión es mucho más compleja. Ya se han descrito las transacciones entre salarios, empleo y políticas sociales, las diferencias en la combinación de mercado y Estado y los distintos paquetes de reformas económicas, sociales y cualitativas. En general, el nivel de vida mejoró y las políticas sociales se ampliaron. Los costes iniciales de la reforma económica se concentraron en el paro, pero las tasas de destrucción de empleo debidas a las reformas fueron probablemente inferiores a las debidas al aplazamiento de éstas. Las reformas dieron lugar a que, a partir de 1985, la tasa anual de creación de empleo se mantuviese durante varios años en un 3,3 por 100 por término medio. Los salarios reales no se redujeron, pero su crecimiento fue mucho más moderado que en el período anterior. El gasto público en pensiones, subsidios de paro, sanidad y educación aumentó considerablemente en términos reales. La consideración de que las políticas sociales eran insuficientes se hallaba muy extendida, pero más del doble de personas pensaban que las desigualdades sociales habían disminuido a lo largo del decenio de los 80 que lo contrario⁷⁰. Casi por definición, lograr que el Estado recupere la solvencia y la economía mejore su competitividad requiere siempre sacrificios. Sin embargo, el que se pueda calificar las reformas de regresivas o no depende en gran medida de lo inevitable que resultasen, de si podrían haberse evitado los costes, de qué reformas alternativas estaban disponibles, y de qué transacciones se lograron entre eficiencia económica, paro, salarios y políticas sociales, que afectaron a diferentes grupos sociales de diversas formas.

La pauta final de crecimiento económico, paro, salarios y políticas redistributivas muestra variaciones importantes en el Sur de Europa. Las reformas mejoraron el rendimiento de la economía en España y Portugal, pero no en Grecia. Los parados fueron los que soportaron el mayor coste en España: en especial los jóvenes, pero también los trabajadores varones con desempleo de larga duración y las mujeres que se estaban crecientemente incorporando al mercado de trabajo. Los trabajadores empleados no sufrieron por lo general pérdidas de ingresos. Y los grupos de bajos ingresos se beneficiaron del aumento de las pensiones y de las prestaciones sanitarias y educativas públicas. Las diferencias regionales también disminuyeron. En Portugal y Grecia los asalariados perdieron capacidad adquisitiva, pero el paro no

⁷⁰ Centro de Investigaciones Sociológicas, encuesta del 2 al 16 de febrero de 1988.

llegó a niveles tan dramáticos, salvo entre los jóvenes; en Grecia algunas políticas de bienestar social se expandieron mucho, en especial las pensiones. De esta forma, los paquetes específicos de reformas podían influir en la distribución social de los costes: unas políticas económicas ideadas para mejorar la solvencia del Estado y la competitividad de la economía no eran forzosamente incompatibles con unas políticas sociales ideadas para ampliar los derechos sociales. Las reformas económicas en el Sur de Europa fueron, en términos comparados, menos drásticas que en otras nuevas democracias. Su compensación con políticas sociales fue posible en muy gran medida gracias al incremento considerable de los ingresos públicos debido a unos impuestos mayores y mejor distribuidos.

La vía de las reformas: dilemas, decisiones y desarrollo

Los gobiernos suelen emprender reformas cuando consideran que la crisis ha adquirido una gravedad especial y que no se pueden aplazar las decisiones, cuando creen que las otras vías posibles de acción son opciones peores y cuando piensan que las reformas tienen probabilidades de éxito. Ya se ha examinado la gravedad «objetiva» de la crisis en las tres nuevas democracias del Sur de Europa. Las prioridades políticas de la transición hicieron aplazar durante algún tiempo reformas que eran necesarias, pero la economía volvió a encabezar la agenda política unos años después del restablecimiento de la democracia. En Portugal se introdujeron reformas en 1977 cuando el país tuvo que pedir ayuda al FMI; en España se emprendieron reformas económicas profundas en 1982, cuando se habían agotado las reservas de divisas, el déficit público era muy superior al previsto, la destrucción de empleo había alcanzado una tasa elevada y se estaban produciendo importantes fugas de capitales.

La selección de un rumbo concreto de acción depende de los cálculos acerca de los costes comparados de otras estrategias posibles; estos costes pueden ser sociales (es decir, reducción de los salarios, aumento del paro) o políticos (es decir, pérdidas electorales, conflicto social, divisiones en el seno del Gobierno o del partido). Los gobiernos de democracias nuevas y frágiles pueden hallarse ante opciones que son todas ellas de consecuencias graves. En esos contextos, los reformadores se pueden encontrar en el círculo vicioso de estanca-

miento económico, reivindicaciones sociales desbordantes, profundización de la crisis económica, desestabilización política e involución autoritaria que ha descrito Flisfisch⁷¹.

Estos dilemas de si actuar o no y en qué dirección hacerlo afectan, como es obvio, a todo género de decisiones políticas, y no sólo a las políticas económicas. Por ejemplo, cuando en el decenio de los 80 los gobiernos de Grecia y España afrontaron la difícil opción de convocar o no un referéndum sobre la pertenencia a la OTAN, compromiso que figuraba en sus programas electorales de 1981 y 1982, tuvieron que evaluar atentamente las consecuencias de su elección: es decir, la probabilidad de ganar el referéndum, el escenario político si perdían, el consiguiente coste electoral, las repercusiones en los demás países miembros, la reacción social si no cumplían su compromiso. Tanto los aplazamientos como las decisiones pueden tener efectos negativos en la economía y la política. Si se considera que la crisis es grave, se entenderá que las decisiones son inevitables y urgentes. Así ocurrió en España en 1982; mucho menos en Grecia a lo largo de los 80, donde las reformas fueron muy limitadas y siempre estuvieron subordinadas a consideraciones electorales; lo mismo sucedió en Portugal a partir de 1983.

La elección de un conjunto específico de reformas siempre excluye otras políticas posibles. El rechazo de experimentos que podrían significar graves riesgos económicos y políticos fue un determinante negativo de la elección, fundamentalmente en el caso español. La consolidación democrática y la recuperación económica constituyeron las preocupaciones abrumadoras de los reformadores. Las incertidumbres de los primeros años de la transición portuguesa constituyeron otra influencia disuasoria respecto de iniciar experimentos o de lanzarse a aventuras económicas. Así, en el Sur de Europa, gobiernos de distintas ideologías fueron convergiendo gradualmente en el rechazo de las nacionalizaciones, del proteccionismo económico, del aislamiento y de los experimentos más allá de una economía de mercado. El cambio de rumbo en política económica que ocurrió en Portugal se basó en el convencimiento de que el proceso de colectivización de 1975 había sido ineficiente. En Grecia y en España existía una visión muy negativa del rendimiento económico y de las repercusiones redistributivas de unos sectores públicos que ya tenían unas dimensio-

⁷¹ A. Flisfisch, *La política como compromiso democrático*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1991, págs. 265 a 272.

nes considerables⁷². En la Constitución española de 1978 se incluyó una referencia a la economía de mercado que la izquierda aceptó. Mientras que en Portugal el proteccionismo económico siguió siendo un tema de fuerte debate en el seno del MFA y en la Asamblea Constituyente, en España se relacionaba generalmente con la dictadura. El compromiso con la Comunidad Europea se entendía en contraposición al modelo proteccionista: en la medida en que se consideraba que Europa garantizaba un futuro mayor y más seguro, no sólo para la economía sino para la democracia, quedaba excluida la alternativa proteccionista.

Los gobiernos emprenden reformas cuando creen que tienen posibilidades de éxito. Ello depende en primer lugar de la fuerza que tengan los reformadores. A menudo se ha aducido que los gobiernos mayoritarios estarán más dispuestos a iniciar reformas. Tendrán el *derecho* de llevar a cabo sus intenciones de política general, de conformidad con la doctrina del mandato del gobierno representativo⁷³, y tendrán la *capacidad* para hacerlo. Según este argumento, únicamente si un solo partido tiene todos los poderes del Gobierno podrá adoptar reformas necesarias pero impopulares. Un estudio comparado de las políticas económicas de los 24 países de la OCDE parece apoyar esta tesis: los gobiernos mayoritarios de un solo partido se asocian con déficit más bajos y una relación más baja de la deuda respecto del PIB⁷⁴.

Mientras que la experiencia española parece confirmar esa hipótesis, los casos griego y portugués no. Grecia tuvo gobiernos mayoritarios de 1974 a 1989, pero ni Constantín Karamanlís (con un 54 por 100 de los votos) ni Andreas Papandreu (con un 48 por 100) decidieron iniciar y llevar a cabo las reformas que hacían falta. Los

⁷² El sector público productivo estaba representado sobre todo por el Instituto Nacional de Industria, creado en 1941 inspirándose en el *Istituto per la Ricostruzione Industriale* italiano (fundado en 1933), y que había sido una pieza clave de la autarquía económica. Sus actividades iban desde la siderurgia a la pesca en África. En 1960 sus pasivos habían superado el 8 por 100 de la renta nacional.

⁷³ Véase como comentario de la teoría del mandato R. Rose, *Do Parties Make a Difference?*, Chatham, N. J.: Chatham House, 1980, caps. 2, 5, 8.

⁷⁴ N. Roubini y J. D. Sachs, *Political and Economic Determinants of Budget Deficits in Industrial Democracies*, Working Paper 2682, Cambridge, Mass.: NBER, 1988. Japón, Alemania occidental, Francia y Gran Bretaña obtuvieron mejores resultados que Bélgica, Italia, Irlanda, Suecia o Dinamarca. Véase asimismo N. Roubini y J. D. Sachs, «Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Economies», *Economic Policy* 8 (1989): 99 a 127.

diversos gobiernos portugueses no muestran una pauta clara. El gobierno minoritario de 1977 de Mario Soares fracasó precisamente porque el FMI puso en tela de juicio su respaldo político para emprender reformas; en cambio, el gobierno minoritario del PSD en 1985-87 logró continuar las reformas iniciadas en 1984. Algunas coaliciones, como la del CDS y el PSD entre 1979 y 1983, obtuvieron malos resultados, pero otras, como la del PS y el PSD entre 1983 y 1985, los obtuvieron mucho mejores. Así, la experiencia portuguesa parece aportar apoyo al modelo formal de gobiernos europeos de coalición elaborado por Austen-Smith y Banks⁷⁵: pueden existir políticas estables con gobiernos minoritarios, que tengan la «voluntad política» de introducir reformas y la capacidad de aplicarlas frente a coaliciones competidoras. Quizá sea España la que ofrezca el contraste más claro: tras los cinco primeros años del nuevo régimen democrático, con sus malos resultados económicos y su aplazamiento de reformas que eran necesarias, la principal cuestión política al inicio del decenio de los 80 era contar con un Gobierno que pudiera gobernar («un gobierno que gobierne»). El apoyo mayoritario con el que contó González en 1982 resultó decisivo cuando se emprendieron la reconversión industrial, la expropiación de Rumasa, la modificación del sistema de pensiones o la reforma de la enseñanza.

Cuando un Gobierno introduce reformas, su principal objetivo será llevarlas a cabo mientras las considere necesarias. La supervivencia del propio Gobierno es lo único que puede modificar ese compromiso. El futuro de las reformas y el del Gobierno son más compatibles si el último goza de un apoyo mayoritario y si las primeras se deciden temprano y se hacen irreversibles. Al principio de su mandato el Gobierno sigue teniendo confianza en sí mismo, la unidad interna del partido no ha sufrido tensiones y la popularidad es alta. Así ocurre sobre todo si el Gobierno está immaculado: es decir, si no se guardan del partido recuerdos colectivos de una experiencia política frustrante y aún reciente. Con el paso del tiempo la capacidad de los gobiernos para adoptar decisiones se hace cada vez más limitada. La experiencia del Sur de Europa parece confirmar en parte el argumento de Keeler de que la combinación de crisis con mandatos amplios abre una gran «ventana de oportunidad» a reformas políticas

⁷⁵ D. Austen-Smith y J. Banks, «Stable Governments and Allocation of Policy Portfolios», *American Political Science Review* 84, 3 (septiembre de 1990): 891 a 906.

muy amplias para nuevos gobiernos: éstos entonces disfrutarán tanto de la *autorización* de la sociedad para realizar su programa como del *poder* que les confiere una amplia mayoría parlamentaria⁷⁶. El estudio comparado de Nelson de 19 gobiernos del Tercer Mundo en el decenio de los 80 revela que sólo seis de ellos introdujeron programas de reforma estructural. Cinco de esos gobiernos habían llegado al poder tras un período de turbulencia y crisis que había desacreditado a los gobiernos anteriores; los tres que correspondían a sistemas democráticos habían ganado las elecciones con un apoyo masivo⁷⁷. España en particular parece encajar en el análisis de Keeler; pero los gobiernos con una considerable «ventana de oportunidad» política también pueden fracasar, como ocurrió en Grecia, mientras que gobiernos con un mandato inicial limitado pueden tratar de introducir reformas consideradas necesarias y a veces tener éxito político, como ocurrió en Portugal. Si además la percepción de que es imposible parar las reformas y que éstas son irreversibles se halla ampliamente extendida, la resistencia será menor. Las reformas del sector industrial, la seguridad social y la enseñanza habrían sido mucho más difíciles en España, incluso para un gobierno mayoritario, de no haberse emprendido en los dos primeros años del mandato. A medida que va decreciendo el impulso inicial, las reformas van también exigiendo una estrategia diferente, que consiste más en negociaciones y pactos. Un Gobierno débil puede no tener capacidad para adoptar decisiones y las reformas pueden decidirse demasiado tarde. Pero sin embargo el *decisionismo* no es la única clave del éxito. Además de la capacidad para adoptar decisiones, hace falta la cooperación de sectores clave de la sociedad, en particular cuando las reformas llevan tiempo: por ejemplo, la cooperación es más necesaria para el éxito de políticas fiscales y de rentas que para una devaluación de la moneda o para gravámenes sobre el capital, que exigen sorpresa e irreversibilidad. Las consultas con las fuerzas parlamentarias y los grupos de intereses pueden aportar a los reformadores una información preciosa acerca de los adversarios y los aliados en potencia. Esa estrategia no es necesariamente incompatible con el *decisionismo* mientras las consultas no

⁷⁶ J. T. S. Keeler, «Opening the Window for Reform: Mandates, Crises and Extraordinary Policy Making», *Comparative Political Studies*, 25, 4, 1993 (págs. 427-486).

⁷⁷ J. M. Nelson (comp.), *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1990, págs. 328 y 329, 335, 341 y 347.

parezcan inútiles⁷⁸; pondrá sin embargo de relieve la cuestión de los costes y podrá afectar al ritmo, la irreversibilidad y el contenido de las reformas. Se trata de una estrategia que se va haciendo más necesaria cuando los gobiernos son más vulnerables; es decir, cuando son minoritarios o han tardado demasiado tiempo en tomar iniciativas.

Así, la negociación y la concertación consisten en opciones relacionadas con la estrategia, con el estilo de adopción de políticas y con el contenido de las reformas. Si se aspira a que la negociación no sea inútil y a que la concertación sea posible, el Gobierno tendrá que convencer a sus interlocutores de que las reformas son necesarias, de que los beneficios finales serán más altos que los costes de transición y de que el Gobierno llevará a cabo las reformas por sí solo en caso necesario. Pero además el Gobierno habrá de limitar los costes para algunos sectores sociales: es decir, habrá de acordar un bloque de medidas con compensaciones sociales y de asignar beneficios concretos a aquellos grupos de intereses implicados en la negociación⁷⁹.

A menudo se ha aducido que las ideologías de los gobiernos guardan relación con la opción por la negociación y el pactismo. La socialdemocracia ha mostrado a lo largo del tiempo una mayor propensión a las fórmulas neocorporativistas. Sin embargo, en el Sur de Europa esa relación no resultó clara. El Gobierno del PASOK tuvo grandes dificultades con los sindicatos. El número de horas perdidas por huelgas se duplicó en sus dos primeros años, y en 1983 la Ley 1365 limitó las huelgas en el sector público. Los conflictos volvieron a intensificarse en 1985, tras las nuevas políticas de ajuste económico, y en 1987 se perdió el quíntuple de horas por huelgas que en 1981⁸⁰. En Portugal el Gobierno minoritario de centro-derecha de Aníbal Cavaco Silva logró llegar a un pacto con la UGT en 1985-86, pero no con la CGTP. En España las relaciones entre los gobiernos y los sindicatos fueron particularmente complejas. En 1977 los Pactos de

⁷⁸ Como solía decir André Bergeron, a la sazón secretario general de *Force Ouvrière*, quejándose del Gobierno de Mitterrand, «La concertation ne sert pas seulement à bavarder» (La concertación no consiste sólo en charlar).

⁷⁹ La concertación llevó al Gobierno de Adolfo Suárez a incluir partidas para la financiación de los sindicatos en el presupuesto público.

⁸⁰ El número de horas perdidas por huelgas fue de 3,5 millones en 1981, 6,5 millones en 1982 y 16,3 millones en 1987. Véase M. Spourdalakis, «The Greek Experience», en R. Miliband, J. Saville, M. Liebman y L. Panitch (comps.), *Socialist Register 1985-86: Social Democracy and After*, Londres: Merlin Press, 1986, pág. 252; Kalyvas, «Parties, State Society», pág. 26.

la Moncloa implicaron al Gobierno y la oposición parlamentaria, pero sólo indirectamente a los sindicatos, y no duraron más que un año. En diciembre de 1978 un decreto ley impuso limitaciones salariales unilateralmente, en un estilo puramente decretista. En 1979 se firmó un acuerdo por dos años entre la patronal y la UGT, pero sin Comisiones Obreras ni el Gobierno. En 1981 el Gobierno, la patronal y las centrales sindicales convinieron en un nuevo pacto por dos años. Así, en cuatro de los cinco años de gobierno conservador existió algún tipo de concertación. Cuando el PSOE llegó al poder, el acuerdo de 1981 seguía en vigor; hasta fines del decenio sólo se logró un pacto de carácter global, en 1985-86, en el que participaron la UGT y la confederación patronal. Aunque el PSOE insistió mucho en la doctrina de la concertación, sus relaciones con los sindicatos resultaron ser especialmente difíciles.

En España los sindicatos estuvieron mucho más dispuestos a llegar a acuerdos durante la transición que después de la consolidación de la nueva democracia. El conflicto entre la UGT y el Partido Socialista tenía ciertas connotaciones fratricidas: las organizaciones compartían una historia común y la UGT había aceptado los programas electorales del PSOE en 1982 y 1986. En las fases iniciales resultó mucho más fácil alcanzar pactos acerca de reformas clave: la reconversión industrial, la nueva legislación sobre la semana laboral y la nueva ley sobre la libertad sindical. Sin embargo, la UGT se sintió cada vez más descontenta y escéptica acerca de las políticas económicas. Temía una posible pérdida de apoyo si seguía unida al Gobierno y empezó a considerar que era más fácil llegar a acuerdos con gobiernos de derecha⁸¹. El ministro de Economía, Carlos Solchaga, también llegó a creer que la concertación podía resultar cara e ineficiente, además de ser menos necesaria en una fase de expansión económica. Los sindicatos españoles tenían una afiliación muy limitada⁸²: por eso se ha señalado a veces que no estaban lo bastante

⁸¹ Declaración de Antón Saracíbar, secretario de Organización de la UGT, en la reunión del Comité Federal del PSOE del 2 de octubre de 1987.

⁸² Un informe de 1989 de la Comunidad Europea indicaba que la tasa de afiliación era del 11 por 100 frente a una media del 42 por 100 en la CE. Sólo Francia tenía una tasa igual de baja; en Portugal y Grecia la afiliación era tres veces mayor (Comisión de la CE, *Estudio comparado de la normativa reguladora de las condiciones de trabajo en los Estados miembros*, Bruselas, 1989, págs. 3 a 7). Un informe de la OCDE daba cifras del 16 por 100 en España, del 25 por 100 en Grecia y del 30 por 100 en Portugal, frente a una media en la OCDE del 28 por 100 (OCDE, *Perspectivas del empleo*, París, 1991, págs. 218 a 225).

centralizados ni tenían una base lo bastante amplia para asegurar unos pactos eficientes; sin embargo, la UGT y CC.OO gozaban de un apoyo considerable en las elecciones sindicales y de una gran capacidad de convocatoria; aportaban además una legitimidad simbólica a las reformas. El conflicto entre los sindicatos y el Gobierno también se intensificó cuando éste empezó a perder parte de su fuerza inicial. La concertación no se pudo reanudar hasta después de la experiencia, amarga para ambas partes, de la huelga general de 1988, cuyo éxito no pareció llevar a ninguna parte, y tras la celebración de nuevas elecciones generales en 1989. Pero en esta nueva fase la concertación se limitó a cuestiones concretas.

El carácter minoritario del Gobierno parece haber sido un factor más importante que la ideología para explicar la concertación: los gobiernos del PSD y de la UCD en Portugal y España, respectivamente, eran minoritarios y llegaron a acuerdos con los sindicatos. En Portugal, Cavaco Silva encabezó gobiernos del PSD tanto minoritarios como mayoritarios: estuvo mucho más dispuesto a alcanzar pactos en la primera de esas dos situaciones. Los gobiernos minoritarios eran más vulnerables y trataron de adquirir fuerza mediante pactos. Al Gobierno mayoritario de González en España, en cambio, le preocupó más aplicar la teoría del mandato; es decir, defendía la tesis de que los gobiernos democráticos tienen el derecho y el deber de llevar a cabo políticas concebidas en términos del interés general, aunque puedan y deban llegar a acuerdos si éstos no deforman el sentido general de las reformas. La etapa de la vida de los gobiernos, relacionada con su mayor o menor fuerza, parece haber influido en la elección entre *decretismo* y *pactismo*. Por ejemplo, la opción del Gobierno del PSOE por decisiones rápidas e irreversibles respecto de las reformas económicas y sociales se vio sustituida después por una estrategia de negociación: ésta podía ser lenta pero despertaba menos antagonismo. Así, el Gobierno de González decidió retirar un plan de empleo juvenil que había generado una fuerte resistencia en el invierno de 1988-89, aunque dicho plan gozara de considerable apoyo en las encuestas de opinión pública; llegó también a un número considerable de acuerdos parciales con los sindicatos (sobre pensiones, subsidios de paro, formación profesional, etc.) en 1990; asimismo, firmó un pacto con los sindicatos sobre la reforma de la enseñanza (la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo) en aquel mismo año. Sin embargo, las relaciones entre el Gobierno y los sindicatos continuaron siendo agrias: los dirigentes sindicales siguie-

ron manifestando hostilidad frente al Gobierno, mientras que el PSOE siguió creyendo que el fracaso económico y electoral del Gobierno laborista británico en 1979 constituía un excelente ejemplo de lo que ocurre cuando los gobiernos están dominados por los sindicatos. González trató de compatibilizar un ofrecimiento permanente de concertación con la autonomía política del Gobierno. «Nuestra posición es clara: diálogo social y compromiso social sí, diálogo político y compromiso político también. Pero hipotecas sobre la concepción y el desarrollo de nuestro proyecto, no (...) El ejercicio del poder político representativo... nos obliga a un ejercicio autónomo, un ejercicio no hipotecado por presiones de ningún grupo, ni por pactos que no puedan permitirnos un desarrollo de nuestros compromisos con los ciudadanos»⁸³. Los sindicatos, por su parte, rechazaron todo tipo de pacto global, con el argumento de que daría un cheque en blanco a las políticas económicas del Gobierno. De esta forma, no aceptaron la oferta de un «Pacto de Progreso» global hecha por el Gobierno en el verano de 1991: el objetivo de esta oferta de pacto era lograr una tasa alta y estable de crecimiento con una inflación baja y un mayor empleo; el instrumento era un vasto programa de inversiones en infraestructura y en formación profesional, acompañado de una moderación salarial que garantizara sin embargo cierta mejora de la capacidad adquisitiva de los salarios. Los sindicatos estaban mucho más dispuestos a concertar pactos limitados siempre que no cuestionaran su capacidad para negociar salarios más altos.

La urgencia de las reformas parece haber tenido una relación compleja con la elección de estrategia: es decir, con el *decisionismo* o la concertación. En España resultaron más fáciles los acuerdos en el período más grave de la crisis. La fragilidad de la democracia, la debilidad de unos sindicatos recién legalizados y un paro creciente impulsaron a los sindicatos hacia una estrategia de concertación: en términos de la UGT, hacia un sindicalismo de negociación. En el proceso, exigieron leyes que protegieran los derechos sindicales, estructuraran la negociación colectiva, establecieran canales institucionales de participación y aportaran fondos públicos considerables a sus actividades. Más adelante, sin embargo, la UGT pasó a creer que

⁸³ F. González, «El PSOE, un proyecto renovado en una nueva sociedad», epílogo del *Manifiesto del Programa 2000*, Madrid, Editorial Sistema, 1991, págs. 126 y 127, y «Reflexiones sobre el proyecto socialista», *Leviatán* 41 (1990): 9.

«el sindicato ha sido verdaderamente la Cenicienta de la transición y ello se ha traducido en perjuicio para los intereses de los trabajadores»⁸⁴. Los sindicatos consideraban que la expansión de la economía dejaría más margen para unos salarios y un gasto público mayores; también les interesaban más los ingresos reales y las transferencias monetarias que el suministro de bienes colectivos tales como sanidad y enseñanza. El Gobierno, por su parte, no estaba dispuesto a llegar a acuerdos que pusieran en peligro el crecimiento, la inversión, la solvencia del Estado y la competitividad de la economía. También consideraba que unos incrementos salariales excesivos habían dañado el empleo y que los aumentos del presupuesto para transferencias sociales habían sido considerables. En su fase inicial, y en lo más hondo de la crisis económica, fue cuando el Gobierno tropezó con menor resistencia por parte de los sindicatos en unas decisiones económicas que paradójicamente fueron más duras. Por el contrario, el conflicto entre los sindicatos y el Gobierno se exacerbó cuando la economía creció rápidamente; lo que parecía alimentar el antagonismo no era tanto la distribución de los costes como la de los beneficios. Lo que influyó en la elección de estrategia fue más bien la resistencia que generaron los costes de las reformas y el poder de los gobiernos para imponerlas: cuanto menos urgentes eran las reformas, más necesaria era una estrategia de negociación para que las reformas tuvieran éxito.

Las reformas se llevan a cabo mediante secuencias de decisiones que han de tener en cuenta los resultados logrados hasta el momento y la resistencia que ha ido surgiendo. Al ir adoptando medidas sucesivas en la vía de la reforma, los gobiernos examinan los costes transitorios que se han producido, la probabilidad de que se alcancen los objetivos finales y las posibles consecuencias electorales de lo que se ha logrado y lo que queda por hacer. Así, la vía de las reformas puede llevar a la continuación de éstas hasta sus últimas consecuencias, a la modificación de su contenido o de su ritmo, a su suspensión en espera de que lleguen tiempos mejores, a abandonarlas o a invertir su rumbo. Así, las decisiones adoptadas por los reformadores en las encrucijadas estratégicas de los procesos de reformas están influidas por variables que en gran medida son análogas a las que condicionan la decisión inicial de la reforma. Pero a lo largo de dicho proceso los

⁸⁴ Instituto Sindical de Estudios, *Evolución social en España*, volumen I, pág. 9.

reformadores van disponiendo de más experiencia: las reformas tienen que haber producido algún resultado, por parcial y limitado que sea. Además, el equilibrio de fuerzas entre el Gobierno y sus aliados y los adversarios, sean parlamentarios o extraparlamentarios, puede haber evolucionado; la confianza popular en el Gobierno puede haber cambiado; el calendario político habrá hecho que se acerquen más las elecciones. Los nuevos datos y las estimaciones de la probable evolución social y electoral determinarán el rumbo de las reformas a partir de entonces.

Fueron en parte la gravedad de la crisis y los malos resultados económicos los que llevaron a los gobiernos portugueses a abandonar, y más tarde a invertir gradualmente, las reformas colectivistas a partir de fines de 1975. Ese cambio fue iniciado por el sexto Gobierno provisional en 1975, unos meses después de las elecciones constituyentes; a partir de 1976 lo continuó el primer Gobierno constitucional. Sin embargo, la política también influyó en el cambio de rumbo: los resultados de esas dos elecciones condujeron a la política portuguesa hacia el centro; a partir de entonces, se produjeron grandes oscilaciones en los resultados electorales pero entre el centro-izquierda y el centro-derecha. El Gobierno griego también modificó sus políticas como consecuencia de unos malos resultados económicos: una primera corrección tuvo lugar durante un breve período en 1983; una segunda, tras ganar las elecciones generales de 1985, al adoptar un programa de austeridad entre 1986 y 1987. El Gobierno volvió a cambiar de rumbo a fines de 1987 por temor a que los costes políticos resultaran demasiado altos. En Grecia las decisiones gubernamentales estuvieron mucho más influidas por consideraciones políticas que por económicas. Si examinamos el caso de España, las reformas que se introdujeron en 1982 se reforzaron un año después debido a motivos económicos; a partir de entonces la deuda pública pasó a financiarse en su totalidad por el presupuesto público, a fin de combatir la inflación. El paro alcanzó un nivel muy alto, pero el Gobierno mantuvo su política económica por creer que la competitividad de la economía y un crecimiento estable serían lo que podría aumentar más apreciablemente el número de puestos de trabajo. Una distribución del empleo disponible que mantuviese los niveles salariales brindaba por sí sola escasas esperanzas: por un lado, las horas de trabajo ya habían ido disminuyendo desde 1977 a un promedio anual de 1,7 por 100; por otro lado, una reducción adicional de la edad de jubilación habría sobre-

cargado más allá de lo posible un presupuesto de pensiones que había crecido en un 495 por 100 en términos reales a lo largo de quince años. Hacia fines de 1985 el crecimiento económico y la creación de empleo se reanudaron, en parte debido a la recuperación económica europea que coincidió con la entrada de España en el Mercado Común. Resulta difícil predecir lo que habría sucedido con las reformas y con el Gobierno de no haberse producido esa recuperación económica internacional, en caso de que la economía española no hubiera empezado a crecer y de que el paro hubiera seguido aumentando.

La evolución de la relación de fuerzas parece haber sido un factor crucial en la opción de los gobiernos por continuar o no con las reformas. Sin embargo, existieron diferencias entre las reformas de Portugal y las de Grecia: Papandreu, con un Gobierno mayoritario, decidió interrumpir las reformas en 1987; Soares y Cavaco Silva estuvieron dispuestos a continuarlas con gobiernos minoritarios. La influencia de la fuerza y del apoyo del Gobierno fue, a mi juicio, clara en el caso de España. Las resistencias extraparlamentarias a las reformas fueron importantes: en particular, a la reconversión industrial, a las políticas fiscales, a los cambios en las pensiones, a la legislación sobre el aborto, a la reforma de la enseñanza. La mayoría parlamentaria y la unidad del partido, junto con el apoyo de la opinión pública, fueron los factores decisivos en la realización de esas reformas. El Gobierno dispuso regularmente de datos de encuestas sobre las actitudes sociales respecto de tales políticas. En general, la confianza en la competencia del Gobierno fue siempre mayoritaria durante ese período; por término medio, el doble de personas preferían el PSOE a su rival más próximo «para asegurar un funcionamiento eficiente de la economía», y el cuádruple «para reducir las desigualdades». Aunque las críticas al contenido equitativo de las políticas del Gobierno eran extensas, no se veía a ningún partido de la oposición como mejor alternativa en términos de políticas sociales⁸⁵.

⁸⁵ Por ejemplo, entre 1984 y 1988 el 31 por 100 prefería al PSOE y el 14 por 100 a AP/PP para la gestión de la economía, el 33 por 100 prefería al PSOE para reducir las desigualdades, frente al 8 por 100 que prefería a AP/PP, según encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). El 55 por 100 expresaba confianza en la competencia del Gobierno, frente al 21 por 100 que se la negaba. Véanse, por ejemplo, los estudios 1416, 1712, 1740 y 1745 del CIS, realizados en ese período.

Conclusiones

Los diversos resultados de las reformas económicas en el Sur de Europa se vieron influidos por las dimensiones de la crisis, las características de los programas de reformas, la fuerza política de los gobiernos y los plazos de tiempo utilizados para llevar a cabo tales programas. Al caer las dictaduras, las tres economías del Sur de Europa compartían algunos aspectos del «capitalismo pobre»: alta inflación, industrias obsoletas, déficit públicos, agriculturas no competitivas, paro elevado, sistemas de bienestar subdesarrollados, burocracias públicas ineficientes y grandes déficit comerciales. Su situación era, sin embargo, mucho menos dramática que la de otras nuevas democracias del Este y del Sur. Por ejemplo, la inflación y la deuda constituían problemas graves, pero de un tipo totalmente diferente a los de Argentina, Brasil o Yugoslavia. Grecia, España y Portugal también se beneficiaban del accidente geográfico de formar parte de Europa: la expansión económica en el Sur de Europa en los dos períodos de 1958 a 1975 y de 1985 a 1990 se vio estimulada por el crecimiento de Europa occidental. De todas formas, la evolución de las economías de Grecia, Portugal y España no estaba determinada únicamente por acontecimientos exteriores. Las reformas internas fueron clave para los resultados económicos. Tales resultados variaron en términos comparados y ello se debió en gran medida a diferencias en las reformas económicas. Éstas no fueron igual de competentes, completas ni coherentes.

La segunda mitad del decenio de los 70 fue, con pocas excepciones (como las reformas parciales en Portugal en 1977-78 o los Pactos de la Moncloa del Gobierno de Suárez), un período de considerable laxitud económica en las nuevas democracias y también en muchas de las antiguas⁸⁶. En cambio, el decenio de los 80 fue, tanto en Europa occidental como meridional, un período de creciente «realismo» en la gestión de las economías. Como consecuencia, las políticas económicas fueron convergiendo gradualmente. El Gobierno griego de 1981 siguió inicialmente políticas parecidas a las del primer Gobierno Mitterrand/Mauroy; tuvo que revertirlas también al cabo de sólo unos años, aunque con menos rigor y resultados mucho peores.

⁸⁶ Por ejemplo, en Francia los gobiernos de Giscard/Barre actuaron como si la crisis económica no fuera más que un problema cíclico, aplazando toda medida efectiva. Los salarios reales y el gasto público siguieron aumentando a un fuerte ritmo.

Portugal también deshizo mucho de lo que habían hecho los gobiernos provisionales en 1974-75. En los tres países, los gobiernos utilizaron instrumentos parecidos para alcanzar la competitividad económica y la solvencia del Estado: devaluaciones de la moneda, reducciones de los subsidios a las industrias, un control estricto de la oferta monetaria, subidas de los precios de los bienes públicos, reducción de los déficit, moderación salarial, reformas de los mercados de mano de obra y de capital. También se subieron los impuestos para acercarse más a los niveles de presión fiscal de Europa occidental, tanto por razones económicas como por razones sociales: es decir, también para financiar reformas encaminadas a satisfacer más plenamente las demandas sociales. Además de manifestar diferencias en cuanto a competencia, amplitud y coherencia, las combinaciones concretas de reformas económicas y sociales de los gobiernos variaron según su orientación política.

La fuerza de los gobiernos parece haber influido también en el éxito final de las reformas. Así ocurrió de forma más evidente en España y mucho menos en Portugal. En cambio, en Grecia el apoyo mayoritario a los gobiernos y el control estricto de los partidos por sus dirigentes no guardaron relación con lo que los gobiernos hicieron o dejaron de hacer. En España las intenciones de voto no pasaron por oscilaciones muy grandes a lo largo de la década siguiente a 1982⁸⁷, y González controlaba totalmente su partido; así, los reformadores dispusieron de plazos considerables para llevar a cabo sus políticas. Los ministros de Economía también contaron con el firme respaldo de González, que siguió un consejo de Olof Palme: que esos ministros tenían que gozar del apoyo del primer ministro el 98 por 100 de las veces (*sic*).

Esta perspectiva de largo plazo era indispensable para las reformas: los gobiernos podían mirar más allá de los costes transitorios. González hizo mucho hincapié en esta perspectiva, al aducir que no era posible «cambiar en cuatro años una sociedad que no ha podido cambiar en dos siglos» y que en España había que «medir el cambio por décadas»⁸⁸. Una vez restablecida la democracia, el decenio de los 80 fue visto como un período de creciente «normalización» respecto

⁸⁷ A lo largo del decenio, la estimación más baja de la intención de voto por el PSOE fue del 38,8 por 100 en mayo de 1988, según datos del CIS.

⁸⁸ Entrevista en *Tiempo*, 327, 15-21 de agosto de 1988; véase asimismo P. Calvo Hernando, *Todos me dicen Felipe*, Barcelona: Plaza y Janés, 1987, págs. 237 y 238.

de las pautas socioeconómicas de Europa occidental. Quedaba mucho por recorrer, pero las nuevas democracias del Sur de Europa superaron parte de su singularidad a lo largo del decenio.

Cualesquiera que fuesen los efectos transitorios o finales de las reformas y los altibajos de su aplicación, la democracia se consolidó en los tres países. Portugal afrontó serios problemas durante unos años; tanto la democracia como la economía plantearon graves incertidumbres. Gradualmente las elecciones y el creciente realismo económico de los años 80 devolvieron al país a la vía de la normalización. Grecia experimentó dificultades de distinto tipo. Unas estrategias de enfrentamiento, la falta de consenso en torno a algunas de las reglas básicas del juego y el predominio de los intereses electorales sobre las políticas responsables hicieron que gobernar resultara particularmente difícil y que los resultados económicos se resintieran. España, tras el éxito de su transición, pasó por difíciles problemas de consolidación, que incluyeron conspiraciones militares y la intentona de golpe en febrero de 1981. Esa inestabilidad política coincidió con una situación económica muy difícil; a principios del decenio de los años 80 se hallaba muy extendida la opinión de que unas políticas económicas eficientes eran cruciales para la consolidación de la democracia. A lo largo de esos años, tanto las elecciones como las políticas económicas reforzaron la democracia en Portugal y en España; el caso de Grecia es mucho más dudoso. En España en particular, las evaluaciones de satisfacción con la democracia siguieron una tendencia curvilínea; las valoraciones medias representaron un 4,45 (sobre 10) en 1978, bajaron en 1980 a 4,19 como reflejo de la crisis económica y volvieron a subir a 5,54 para 1984⁸⁹. El número de quienes pensaban que la democracia había adquirido estabilidad se duplicó durante el decenio⁹⁰.

La experiencia del Sur de Europa no encaja con los argumentos de que nuevas democracias basadas en pactos dejan muy poco margen para las reformas y de que en esos casos las transiciones se realizan a costa del cambio socioeconómico. Quince años después de que se restableciera la democracia en Portugal, Grecia y España, el tipo de transición no parece haber determinado decisivamente las posibilida-

⁸⁹ McDonough, Barnes, y López Pina, «The Growth of Democratic Legitimacy in Spain», pág. 743.

⁹⁰ Centro de Investigaciones Sociológicas, encuestas de septiembre de 1986, septiembre de 1987 y mayo de 1988.

des de reformas. Entre ambos, otros factores fueron cruciales: las elecciones, las condiciones económicas, la capacidad del Gobierno. La convergencia fue considerable a medida que las políticas económicas compartieron cada vez más tanto objetivos como instrumentos; las diferencias que persistieron se debieron en gran medida a los resultados electorales y a los gobiernos. Esas diferencias se manifestaron en los resultados económicos y en las combinaciones de reformas económicas y sociales. Tales combinaciones fueron por lo general caras: a lo largo de los quince años de democracia los tres países aumentaron el gasto público y ampliaron las políticas sociales. Esta es probablemente una de las diferencias que existieron entre las reformas de las nuevas democracias de la Europa del Sur y las de América Latina y Europa del Este. Después de las transiciones, las reformas no sólo pretendieron mejorar los resultados de las economías, sino proteger los derechos sociales. Y con ello, asentar las democracias.

Capítulo 3

REFORMAS ECONÓMICAS, OPINIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONES POLÍTICAS: POLONIA EN LA PERSPECTIVA DE LA EUROPA DEL ESTE

ADAM PRZEWORSKI

Espero que haya paro en Polonia.

Un militante de Solidaridad y diputado del Parlamento

Introducción

El objetivo del presente capítulo es utilizar la experiencia de Polonia, atendiendo también a la de otros países postcomunistas, a fin de presentar datos en apoyo de tres proposiciones: 1) las reformas de mercado son inevitablemente un proceso prolongado: el período desde la estabilización, la liberalización del comercio y la privatización hasta la reanudación del crecimiento es largo; 2) el apoyo político a las reformas de mercado se va erosionando hasta el punto de poner en peligro su continuación, salvo que esas reformas vayan acompañadas de una política social; 3) el estilo político característico de las reformas de mercado tiende a debilitar las instituciones democráticas incipientes.

Polonia inició su transición hacia una economía de mercado el 1 de enero de 1990, cuando liberalizó casi todos los precios, introdujo la convertibilidad parcial del zloty, estableció un máximo a las subidas

Deseo agradecer a varios colegas polacos que hayan compartido conmigo sus análisis de la situación, e incluso datos inéditos. Además de mis coautores, estoy agradecido sobre todo a Camille Busette-Hsu, Ellen Comisso, Zhiyuan Chi y Joanne Fox-Przeworski por sus observaciones acerca de versiones anteriores de este texto.

salariales, redujo las subvenciones a industrias y consumidores, redujo el gasto social, subió los tipos de interés, institucionalizó la moderación monetaria, limitó los monopolios, liberalizó las importaciones y las exportaciones y anunció un programa de privatización. Bulgaria adoptó sus primeras reformas el 22 de noviembre de 1990, pero aplazó las subidas de precios y la devaluación hasta el 1 de febrero de 1991, bajo la presión de protestas masivas. Rumania trató de liberalizar los precios e introducir la convertibilidad parcial de la moneda el 1 de noviembre de 1990, pero también aplazó esas medidas hasta el 1 de abril de 1991, debido a la resistencia social. Checoslovaquia liberalizó la mayor parte de los precios el 1 de enero de 1991, con subidas del precio de la energía y la calefacción y subidas de los alquileres al cabo de seis meses. Por último, Hungría, donde la mayor parte de los precios y de las restricciones a la importación ya se habían liberado del control estatal bajo el régimen comunista, decidió, tras un período de titubeos, iniciar la privatización y una política social antes de liberalizar los precios restantes, reducir las subvenciones a la industria, desregularizar los salarios e introducir la convertibilidad. Todos esos países promulgaron leyes por las que se concedían condiciones favorables a la inversión extranjera, se liberalizaban las importaciones y se abolían las restricciones a la exportación, se adoptaban algunas medidas antimonopolistas y se iniciaban programas más o menos amplios de restitución y privatización.

En los momentos en que se redacta este texto la producción y la demanda ha bajado en todas partes y el paro ha aumentado. Los ingresos reales han disminuido. Como se trata precisamente de los efectos que se preveía generasen las reformas, las evaluaciones de estos resultados oscilan entre extremos. A juicio de algunos, esos cambios indican que las reformas no tienen otra consecuencia que la de rebajar el nivel de vida y generar paro. Para otros, demuestran que las reformas están transformando las estructuras económicas en la dirección deseada. Y según otros, estas consecuencias todavía no son suficientes: las reformas son demasiado lentas. Las previsiones de innumerables institutos de investigación, organismos multilaterales, bancos y empresas consultoras también oscilan entre terribles advertencias y esperanzadas promesas¹.

¹ Véanse algunos titulares: «L'hiver de tous les dangers» (*Le Figaro*, 29 de noviembre de 1990); «Bank Predicts Deep Downturn in E. Europe» (*Financial Times*, 19 de diciembre de 1990); «Nouvelles difficultés en vue pour l'URSS et l'Europe de l'Est»

Como yo tampoco sé más que ellos, me propongo mantenerme al margen de esa polémica². Aduciré que las reformas polacas se idearon sin prestar suficiente atención a los factores políticos y que el precio de ese descuido fue la erosión del apoyo a las reformas y la fragilidad de las nacientes instituciones democráticas. De ahí que mi argumento vaya en contra de dejar las reformas económicas en manos de los economistas: al menos en las de esos economistas que creen que el éxito de las reformas depende únicamente de que el plan económico sea correcto, afirman que las reformas fracasan debido únicamente a la irresponsabilidad de la población y juzgan que la opción a la que hacen frente Europa del Este y las sociedades latinoamericanas es «o nosotros o el populismo». La experiencia polaca refuta el enfoque del principal asesor extranjero de las reformas polacas, Jeffrey Sachs: «A partir del momento en que las reformas introducidas son correctas (y yo creo que lo son), no existe teóricamente ningún motivo para que ellos [los países] no tengan éxito en su transición». Y «Existe un auténtico peligro de populismo o demagogia, que es lo único que puede impedir las reformas» (entrevista en *Le Figaro*, 5 de diciembre de 1990).

Las reformas económicas son inevitablemente dolorosas. Es improbable que estén exentas de errores. Y deben durar tiempo; pese a todas las exhortaciones³, nunca pueden ser lo bastante rápidas

(Agence France Presse, 20 de diciembre de 1990); «Worst Shocks Still to Come for Eastern Europe» (*Times*, 5 de abril de 1991); «Crunch Time for Eastern Europe» (*International Herald Tribune*, 8 de julio de 1991). En cambio, el *International Business Weekly* (15 de abril de 1991) era casi lírico: «Reawakening: A Market Economy Takes Root in Eastern Europe», mientras que el *Wall Street Journal* (4 de julio de 1991) mantenía que «Economic Shift Appears to Work in Eastern Europe».

² Los aspectos económicos del paquete de medidas estabilizadoras en Polonia ya se han analizado varias veces, e incluso se han extraído «enseñanzas» (véase Blanchard, Dornbusch, Layard y Summers, 1991; Chilosi, 1991; Kolodko, 1991). Esos análisis convergen en el juicio de que el paquete de medidas estaba bien ideado, pero no exento de errores. En particular, la recesión que generó fue más profunda de lo necesario debido a la confianza en el tipo de cambio como ancla y al énfasis en la privatización a expensas de la reforma del sector estatal.

³ Cabría pensar que, dado el carácter conjetural del modelo en el que se basan las reformas de mercado, sus partidarios estarían inclinados a proceder cautelosamente mediante un sistema de ensayo y error. Pero las expresiones de cautela son raras. Según el *Guardian* (30 de abril de 1991), «Un grupo permanente de las mayores economías industriales [G10] exhortó ayer a las nuevas democracias de Europa del Este a abandonar el “gradualismo” y adoptar el modelo polaco de reformas económicas rápidas». Según Reuter (6 de junio de 1991), los ministros de Hacienda, Comercio y Exteriores

como para impedir que aparezcan opiniones divergentes, una oposición organizada y conflictos políticos. Es imposible edificar la democracia intentando sortear el proceso democrático para eludir su veredicto⁴. Los planes económicos que tratan a la política como si no fuera más que un estorbo extraño no son más que mala economía. Creo que esa es la enseñanza clave que brinda la experiencia polaca.

La primera parte de este capítulo está consagrada a la elección de estrategias de reforma. Trato de explicar por qué las reformas polacas se orientaron hacia la estabilización, la liberalización y la privatización, en lugar de hacia una estrategia de desarrollo orientada secto-

de los países de la OCDE esperaban «que la URSS y las repúblicas actuarían con rapidez para introducir la amplia gama de... reformas necesarias para avanzar hacia una economía de mercado». En cambio, el secretario general de la OCDE, Jean-Claude Paye, destacaba que la transición a una economía de mercado no es asunto sólo de los economistas; es necesario, afirmó, «evaluar con cautela lo que es política y socialmente viable» (Agencia France Presse, 29 de noviembre de 1990). Un informe de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas sugirió que «la creación de un consenso político y el establecimiento de unas bases institucionales firmes para la empresa privada pueden ser más determinantes que la elección entre el tratamiento de choque y una reforma más gradual» (la cita procede de un artículo de Anatole Kaletsky en el *Times*, 5 de abril de 1991).

Además, la presión para actuar con urgencia no se manifiesta sólo en consejos. Como comentó Michael H. Wilson, ministro de Comercio Internacional del Canadá, tras una reunión de la OCDE, «varios países han dejado perfectamente claro que hasta que no exista una demostración apreciable de la voluntad de adoptar esas decisiones sobre la reforma y su aplicación efectiva, sencillamente no habrá dinero disponible» (*International Herald Tribune*, 6 de junio de 1991). Y de hecho, el Gobierno de Polonia interpretó la reducción del 50 por 100 de la deuda concedida a Polonia por el Club de París como «una compensación por el valor» demostrado por su país en la prosecución de una economía de mercado (Janusz Lewandowski, ministro de Privatización, *Libération*, 16 de marzo de 1991).

⁴ En los términos de una declaración de la OCDE en «Transition from the Command to Market Economy» (OCDE, 1990: 9), «Si bien un enfoque gradualista puede causar menos tensiones sociales, un período prolongado de reformas moderadas implica el peligro de que tanto los reformadores como la población se “cansen de las reformas”, dado que no parecen comportar cambios visibles. Además, durante un período largo de reformas es posible que sectores antirreformistas y grupos de interés movilicen sus fuerzas y estrangulen gradualmente el proceso de las reformas.» O, como observó Nelson (1984: 108), «los partidarios del “tratamiento de choque” están convencidos de que la tolerancia pública del sacrificio es breve y de que el coraje de los políticos también es limitado. Si el proceso de ajuste es demasiado gradual, la oposición se unirá y el proceso descarrilará». Así, un argumento común en pro de las reformas radicales es que impiden que se cree una «fatiga política».

rialmente, y por qué adoptaron un tratamiento de choque, en vez de una postura gradual. En la segunda parte se resumen los resultados económicos tras las reformas y se aduce que éstas deben mantenerse durante mucho tiempo antes de que se adviertan sus efectos positivos. En la tercera se analiza la dinámica del apoyo popular a las reformas. La cuarta parte se consagra al impacto de las reformas en las instituciones democráticas. En la conclusión se trata de identificar los aspectos del proceso de reforma que afectan de forma crucial a la dinámica política.

Antecedentes: la elección de estrategias

¿Qué fue lo que hizo necesarias las reformas?

Polonia trató de modernizar su estructura económica después de que Edward Gierek se convirtiera en primer secretario del Partido Obrero Unido Polaco (POUP, Comunistas) tras la sangrienta represión de 1970. La estrategia de desarrollo fue paralela a la de Corea del Sur: pedir préstamos a Occidente a fin de desarrollar la producción para los mercados occidentales, y utilizar la represión para mantener bajos los salarios al mismo tiempo que se capitalizaban los beneficios mediante la construcción de industrias básicas. Aunque el flujo de entrada de dinero prestado y la relajación de los controles sobre la agricultura llevaron a una clara mejora del nivel de vida hasta 1978, la estrategia se derrumbó como consecuencia de la recesión internacional. Al final de los años setenta, Polonia había contraído una deuda de 26.000 millones de dólares (el 40 por 100 del PIB), desarrollado algunas industrias que dependían de tecnologías extranjeras sin asegurarse mercados externos, iniciado algunos gigantescos proyectos de inversión (la inversión aumentó a un ritmo del 11 por 100 anual durante los años setenta), generado un déficit crónico por cuenta corriente y no había modernizado su estructura industrial.

La crisis económica iniciada en 1979 fue amplia y profunda. La renta nacional disminuyó por primera vez en la historia de postguerra del país. La inversión soportó el peso del desmoronamiento; los salarios y el consumo, por el contrario, siguieron creciendo hasta 1982. En 1979 también se estancaron o bajaron varios indicadores referidos

CUADRO 3.1.—*Polonia: algunos indicadores económicos básicos, 1970-88*

	1970	1978	1979	1982	1988
Renta nacional (porcentaje generado por la industria)	100 44,0	184,1 49,5	179,9 49,8	140,6 49,2	182,4 49,1
Consumo	100	179,0	184,5	159,0	200,8
Inversión	100	215,3	174,0	82,8	115,9
Inversión/PIB (porcentaje)	27,1	30,6	25,7	21,6	19,7
Renta nacional <i>per cápita</i>	100	171,1	166,0	126,3	156,8
Salario medio (sector estatal)	100	148,0	151,1	120,7	144,5
Importaciones	100	229,1	226,4	159,3	235,5
Exportaciones	100	198,2	211,7	178,6	262,1
Balanza con países no pertenecientes al CAME ^a	11,5	-34,0	-26,6	27,7	13,2
Equilibrio presupuestario/ Ingresos estatales	3,3	10,2	4,0	-3,5	0,8
Precios al consumo	100	130,7	140,4	377,5	1.400
Tasa bruta de mortalidad	8,1	9,3	9,2	9,2	9,8
Personas que tomaban vacaciones ^b	66,5	127,9	124,4	85,1	101,3
Camas de hospital ^c	51,8	56,2	56,3	56,3	57,2
Visitas a médicos	6,2	7,9	7,8	7,5	7,6
Usuarios de bibliotecas públicas	203	210	211	197	208
Viviendas construidas (m ²) ^b	324,4	503,6	503,1	342,6	371,4
Ferrocarriles (km ²)	7,1	6,8	6,9	6,7	6,4
Carreteras (km ²)	39,9	41,6	41,5	41,3	41,9

^a Como proporción de las exportaciones.

^b Por 1.000.

^c Por 10.000. CAME, Consejo de Asistencia Mutua Económica.

Fuente: *Rocznik statystyczny*, 1989.

a las infraestructuras y a los servicios de bienestar⁵. Se produjo una abierta crisis política (demasiado conocida como para volver sobre

⁵ El calendario es importante. Muchos observadores occidentales tendieron a culpar a Solidaridad y la ola de huelgas que siguió en 1980-81 por el giro negativo de la economía. Indudablemente, la presión salarial contribuyó a la crisis en las condiciones existentes de déficit de la balanza de pagos y un excesivo programa de inversiones. Pero el colapso de la economía polaca precede al auge de Solidaridad y las huelgas.

ella), a la que puso fin temporalmente el golpe de estado militar de 13 de diciembre de 1981. A partir de 1979 la crisis económica —una mezcla de deuda externa, déficit público, presión salarial e inversiones excesivas— era demasiado abrumadora como para mantener programas de modernización industrial. La estabilización pasó a dominar la agenda política.

El Gobierno que subió al poder en 1982 tenía plena conciencia de que hacían falta reformas muy amplias del sistema económico, y estaba dispuesto a introducir esas reformas como parte de su estrategia política. Entendía en efecto que las reformas eran necesarias para restablecer el mecanismo de legitimación mediante el consumo característico del período de Gierek⁶. Opinaba también que haría falta represión hasta que la economía empezara a funcionar bien otra vez, momento en el que la oposición política disminuiría. En consecuencia, el 1 de enero de 1982 el Gobierno introdujo el programa de reformas que la oposición había elaborado en 1981. A fin de estabilizar la economía, se redujeron entre el 15 y el 20 por 100 los salarios reales y el consumo *per cápita*, mientras que el empleo y la producción disminuyeron entre un 3 y un 5 por 100. Al mismo tiempo, se abandonó el sistema de planificación centralizada, sustituido por un sistema de compras públicas, se reforzó la autonomía de las empresas, se redujo la fijación administrativa de los precios y se reorganizó (y complicó) el sistema fiscal (Balcerowicz, 1989). Sin embargo, mientras las inversiones y el crecimiento se reanudaron, los salarios reales y el consumo permanecieron por debajo de los niveles de 1978. Para 1985 era evidente que estas reformas no funcionaban. La asignación de recursos seguía estando muy centralizada, la autonomía de las empresas seguía siendo ficticia, la regulación de los precios de hecho aumentó, la deuda externa siguió elevándose debido a las capitalizaciones sucesivas de los atrasos y el comercio con los países occidentales aumentó con mucha más lentitud que el comercio mundial. Además, el mercado de consumo seguía estando muy desequilibrado y la distribución era una mezcla de racionamiento, colas y trueques con el mecanismo de precios existente.

Para 1987 se había desarrollado entre las elites un «consenso de terminación», por utilizar un término de O'Donnell. Tanto el Gobierno como la oposición —todavía ilegal pero cada vez más pública—

⁶ Acerca de la legitimación en Polonia, véase la recopilación dirigida por Rychard y Sulek (1988), en particular el artículo de Tarkowski.

llegaron a la conclusión de que eran inevitables transformaciones mucho más profundas, incluso en el régimen de propiedad, si se aspiraba a que alguna vez se recuperase la economía. Pero se produjo una parálisis política. El régimen quería utilizar el apoyo generalizado a las reformas a fin de obtener legitimidad para continuar en el poder; la oposición quería reformas, pero también el poder. El Gobierno organizó en noviembre de 1987 un referéndum sobre las reformas económicas y políticas, pero fracasó en obtener el apoyo de la mayoría de los votantes potenciales. Su respuesta fue entonces aprobar un bloque de reformas todavía más radical⁷. Los objetivos eran los mismos que los del programa de 1981: equilibrar el mercado y aumentar la eficiencia⁸. A fin de lograr el equilibrio del mercado, por resolución administrativa se subieron mucho los precios de los productos de consumo. Se estableció un sistema de banca comercial. Se volvió a reforzar la autonomía de las empresas. Y lo que es más importante, por primera vez se redujeron las barreras de acceso: se concedió igual condición jurídica a todas las formas de propiedad, se simplificó el registro de nuevas empresas y se permitió un acceso limitado al capital extranjero. En consecuencia, los primeros pasos hacia una economía mixta se dieron bajo un Gobierno comunista. De hecho, los primeros beneficiarios de la nueva ley fueron los *apparatchiks*, muchos de los cuales, por utilizar la maravillosa frase de Tarkowski (1989), se convirtieron en *empresaritchiks*⁹.

La parte de estabilización del bloque de medidas se convirtió en

⁷ El Gobierno fue al referéndum con el anuncio de que sólo interpretaría una mayoría como un mandato para las reformas. De hecho una pequeña mayoría de los que votaron dijeron sí, pero eran menos de la mitad del electorado total. Existen dos interpretaciones de la estrategia del régimen. O bien calculó mal su fuerza o bien no estaba dispuesto a seguir adelante en aquel punto sin un apoyo abrumador.

⁸ Los objetivos del plan para 1986-90 comprendían varias metas sociales. La escasez de viviendas se habría de reducir mediante un aumento de la construcción, la atención sanitaria debería mejorarse mediante la construcción de nuevos hospitales (cuya necesidad era ingente) a fin de aumentar el número de camas de hospital a 58,3 por 10.000 en 1990, y se debían construir 18.000 aulas nuevas. Sin embargo, esos objetivos sociales no formaban parte de ningún conjunto articulado de reformas: se incluyeron entre innumerables metas más en la lista de buenos deseos del régimen.

⁹ En el primer semestre de 1989, en las últimas horas del Gobierno de Rakowski, se registraron 1.302 empresas mixtas (*spółki*). Investigaciones ulteriores demostraron que de hecho el 60 por 100 hacían algo distinto de lo que se declaraba en el formulario de registro, sobre todo «intermediación comercial», un eufemismo para designar el tráfico de influencias.

una típica pesadilla tecnocrática: los trabajadores respondieron con huelgas a las subidas de precios, el Gobierno carecía de legitimidad para oponerse a las exigencias de los trabajadores y el resultado fue que el exceso de dinero se duplicó tras la reforma de Sadowski. Ninguna de las demás medidas adoptadas a partir de 1982 había surtido efecto cinco años después: las compras públicas sustituyeron de hecho a las asignaciones de los planificadores, la participación de los precios regulados en las ventas totales aumentó de hecho entre 1982 y 1987, la parte correspondiente a las cooperativas en el empleo total disminuyó algo entre 1980 y 1987, las subvenciones siguieron siendo un factor constante del presupuesto estatal, sólo el 71,8 por 100 de las exportaciones a los mercados del dólar (el 72,2 por 100 de los mercados en rublos) resultaban rentables en 1987, y el flujo de entrada de capital extranjero era mínimo¹⁰.

El último Gobierno comunista, encabezado por Mieczyslaw Rakowski, sí tuvo éxito al suscitar cierto auge de las expectativas en el otoño de 1988, pero esas esperanzas fueron efímeras. Para todos resultó claro que los programas de reformas emprendidos por los gobiernos comunistas fracasaban. En enero de 1989 el régimen decidió celebrar conversaciones con la oposición y, tras tensas negociaciones, el día 5 de abril se firmó un acuerdo. Sin embargo, como la legitimidad de ese acuerdo quedó rápidamente socavada por la derrota de los comunistas en las elecciones de junio de 1989, la situación política continuó siendo confusa y tensa. Para el verano, mientras las negociaciones acerca de la composición del futuro Gobierno se desarrollaban en una serie de tiras y aflojas, la endémica crisis económica, combinada con la creciente presión salarial, provocó un estallido de hiperinflación. En julio los salarios nominales aumentaron un 101,8 por 100, y para octubre la tasa mensual de inflación ascendía al 54,8 por 100. El primer Gobierno postcomunista heredó la hiperinflación.

Esa era, pues, la situación en Polonia cuando asumió el poder el primer Gobierno democrático. El producto material neto disminuía, la tasa anual de inflación alcanzaba cifras de tres dígitos y el déficit presupuestario había aumentado a más del 8 por 100 del PNB (Lipton y Sachs, 1990: 117), mientras las reservas internacionales seguían siendo bajas y no se disponía de nuevas divisas. La economía no era

¹⁰ Basado en Balcerowicz, 1989; Beksiak, 1989, y Mujzel, 1989. El total de la inversión extranjera en empresas mixtas era del orden de 25 millones de dólares.

competitiva. El Estado estaba en quiebra; tenía déficit y no podía recaudar dinero ni pedir prestado en el exterior. Los servicios sociales y la protección de los ingresos iban disminuyendo.

Si bien cada país de Europa del Este tenía sus peculiaridades, sus economías y sus condiciones sociales no eran muy diferentes de las de Polonia en vísperas de la transición a la democracia. No es éste el lugar en el que describir la estructura de las economías planificadas: no citaré sino algunos indicadores. Durante los años ochenta el crecimiento se desaceleró en todas partes en comparación con las décadas anteriores. El producto material neto disminuyó durante 1989 en Hungría, Rumanía y Yugoslavia, y en 1990 en todos los países de Europa del Este, incluida la Unión Soviética¹¹. La productividad era baja y en descenso. La proporción de la fuerza de trabajo en la agricultura seguía siendo alta y bajos los rendimientos conforme a criterios occidentales. Salvo en Hungría y Yugoslavia, casi todos los precios estaban controlados. La producción y los precios estaban subvencionados con cargo al presupuesto del Estado; las subvenciones representaban aproximadamente un 33 por 100 de los gastos estatales, o alrededor de un 15 por 100 del producto interior bruto. La estructura de los precios era totalmente distinta de la que tenían en las economías de mercado: los alquileres, la energía, la calefacción, los alimentos básicos y los servicios personales eran relativamente baratos; los textiles, los alimentos importados y los bienes duraderos de consumo, caros¹². El mercado de consumo adolecía de un profundo desequilibrio. El grado de monopolio era altísimo, tanto en la producción como en la distribución. Varios países experimentaban una aguda crisis de vivienda. Los indicadores de salud seguían estando muy por debajo de los niveles occidentales y estaban estancados o disminuyendo; es probable que los sistemas de enseñanza estuvieran en la misma situación. La distribución de la renta era por lo menos tan igualitaria como en los países occidentales más igualitarios: Bélgica o Japón.

En respuesta al visible declive de sus economías, todos los países de Europa del Este trataron de introducir reformas. La dirección de

¹¹ El PMN, producto material neto, es una medida más restringida del producto que el PIB occidental, dado que no incluye los servicios a los hogares y al Gobierno, pero es más fiable (Blades, 1991).

¹² Esta observación se basa en una comparación de las estructuras de precios de Alemania occidental y oriental en 1985 (Lipschitz y MacDonald, 1990: 63).

CUADRO 3.2.—*Europa Oriental: Antecedentes (1989) y datos económicos recientes*

	<i>Bul.</i>	<i>Chec.</i>	<i>Hun.</i>	<i>Pol.</i>	<i>Rum.</i>	<i>Yug.</i>	<i>URSS</i>
DATOS Y ANTECEDENTES CORRESPONDIENTES A 1989							
PNB <i>per cáp.</i> (\$ EE.UU. 1980)			2.210	1.520		3.220	1.780
PNB <i>per cáp.</i> (CEE = 100)	45	65	55	30	20	45	35
Fuerza de trabajo agricultura		11,9	20,9	27,8			18,8
Inversión/PIB			25,1	32,5		21,0	11,0
Cuenta corriente balanza/PIB			-1,4	-0,2		4,8	-1,2
Deuda/ <i>per cáp.</i> (\$ EE.UU. corrientes)			1.656	1.113		921	190
Servicio deuda/gastos	74,4	18,6	54,5	90,6		29,1	24
Gastos est/PIB	61,9	76,6	59,0	48,1			51,4
Teléfonos por 1.000 hab.	200	226	134	118	130		
Mortalidad infantil			17,0	17,5		25,4	25,1
Esperanza de vida a 0 años		72	70,2	71,4		71,3	70
Matrícula escolar secundaria			70	80		80	
Científicos (Norte = 100)		93	179	120		137	91
Reg. Cal/día 84-86		141	1.315	126		127	133
Militares/profesores		197	112	131		123	147
Mujeres/fuerza de trabajo			44,7	45,5		38,7	
Mayor pobl. étnica c.80 (% sobre total)		81	99	99		36	52
Granjas familiares/sup. agr.		5	2	76		75	0
DATOS SOBRE REFORMAS							
<i>Tasa de cambio del PMN</i>							
1981-5	3,7	1,8	1,3	-0,8	4,5	0,6	3,2
1988	2,4	2,3	-0,5	4,9	-0,9	-1,8	4,4
1989	-0,4	1,0	-1,1	-0,2	-2,0	0,8	2,4
1990	-11,0	-3,1	-2/-5	-13,0	-15,0	-7/-10	-4,0
<i>Variación de la producción industrial</i>							
1990	-14,1	-3,7	-4,5	-23,3	-19,8	-10,3	-1,2
1991 I	-26	-13	-13	-4	-17	-19	
<i>Porcentaje de precios liberalizados (volumen)</i>							
1989				26			
1990	14		90	90		75	
1991	72						
<i>Inflación</i>							
1988			16,5	66	0,5		0,6
1989	10	3	17	640		2.500	2
1990	60		35	250	18	120	5/12
1991 II		49,2		40	164		24

CUADRO 3.2 (continuación)

	Bul.	Chec.	Hun.	Pol.	Rum.	Yug.	URSS
<i>Paro</i>							
1990			2				
1991 II	6	3,8	3,9	8,5	134	20	
<i>Equilibrio presupuestario estatal/PIB o PMN</i>							
1989	-1,4		-3,6	-8			-9,5
1990	-13,0		-0,0				-8,3
<i>Empresas mixtas</i>							
1990							
N.º de empresas	140	16,0	5.000	2.480	1.502		3.000
Capital extranjero (millones de \$ EE.UU.)	74	850	1.200	396	129		4.615
1991 I							
N.º de empresas			7.000				
Capital extranjero (millones de \$ EE.UU.)			1.600				

Fuentes: Los datos de antecedentes proceden de publicaciones de organizaciones internacionales, salvo en lo que respecta a heterogeneidad étnica y granjas familiares, que se extraen de Vatanen (1990). Otros datos deben tratarse con reservas, dado que se han reunido a partir de informes de instituciones de investigación, empresas consultoras y periódicos. Siempre que se ha dispuesto de cuadros comparados, los he utilizado en lugar de fuentes locales. En el cuadro se ha adoptado como criterio convencional utilizar decimales si los datos iniciales son exactos; cuando la referencia es aproximada o con reservas, no he utilizado decimales.

éstas presentó variaciones. Un modelo, iniciado por Alemania del Este y seguido después en la Unión Soviética, Bulgaria, Checoslovaquia y Rumania, consistió en otorgar una cierta autonomía financiera a las empresas estatales y hacerlas responsables financieramente mediante un criterio de «beneficios», eliminar el control estatal de algunos precios y reducir el papel de la planificación centralizada en la asignación material de recursos. Esas reformas fracasaron por dos motivos: 1) sin un mecanismo de precios, el criterio de beneficios no podía asignar recursos racionalmente, y 2) el caos introducido por este sistema originó una reacción espontánea centralizadora (Asselain, 1985). El otro modelo, adoptado en Hungría y Yugoslavia, consistió en liberalizar los precios de consumo, imponer disciplina financiera a las empresas estatales y permitir algunas actividades privadas. Esta estrategia, a su vez, era vulnerable a las presiones de las empresas

estatales, que utilizaron su posición monopolista para subir los precios y obtener subvenciones del Estado. Con independencia de la estrategia de reforma que se aplicara, el resultado fue que el sistema de planificación quedó debilitado en todos los países, aunque en grados diversos. Y cuando estalló la agitación política, la asignación planificada de los recursos materiales se desintegró. La diferencia en cuanto a la herencia dejada por esas reformas fue que Hungría y Yugoslavia salieron del Gobierno comunista con un mercado de consumo y los demás países no.

Otras diferencias se referían a la inflación, a los presupuestos estatales y a la deuda externa. Polonia ya había experimentado presiones inflacionarias en 1988, y esas presiones estallaron en una hiperinflación justo cuando se formó el primer Gobierno democrático. Yugoslavia fue el otro país que experimentó la hiperinflación. En Hungría los precios subieron un 16,5 por 100 en 1988, pero la tasa de inflación permaneció estable. Todos los demás países padecieron alguna inflación oculta, de forma que los datos no son muy fiables, pero es probable que incluso la Unión Soviética mantuviera una tasa de un solo dígito a lo largo de 1989¹³. El presupuesto estatal estaba bajo una fuerte presión en la Unión Soviética —donde el déficit alcanzó el 11 por 100 del PIB en 1988 y el 9,5 por 100 en 1989—, en Hungría y en Polonia. La deuda externa *per cápita* de Hungría era la mayor del mundo, la de Polonia muy alta, moderada en otros países, mientras que Rumania se convirtió en acreedora neta en 1989. De ahí que mientras todos los países de Europa del Este, incluida la Unión Soviética, compartían problemas estructurales, sólo Polonia y Yugoslavia, y en menor medida Hungría, experimentaron la combinación de inflación, déficit presupuestario y déficit de la balanza de pagos que conformaban una «crisis fiscal» exigiendo una estabilización inmediata.

Objetivos de las reformas

Al nivel más general existía en Polonia un consenso casi universal acerca de los objetivos de las reformas. En su discurso inaugural a la Sejm, Tadeusz Mazowiecki, que fue el primer presidente del Gobierno postcomunista, anunció: «El Gobierno adoptará medidas para

¹³ Los datos soviéticos se basan en «The Economy of the USSR», informe preparado por cuatro organizaciones internacionales para la reunión del G7 en Hudson en 1990.

iniciar la transición a una economía moderna de mercado, acreditadas por la experiencia de los países desarrollados» (Domárańczyk, 1990: 148). En sus palabras ante la reunión anual del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en septiembre de 1989, Leszek Balcerowicz, ministro de Hacienda y principal arquitecto del programa de reformas polaco, anunció la intención del Gobierno «de transformar la economía polaca en una economía de mercado, modificando la estructura de la propiedad en el sentido de la existente en las economías industriales adelantadas» (*Financial Times*, 16 de julio de 1990). Según Marcin Swiecicki, ministro de Cooperación Económica, «al reformar nuestra economía no buscamos experimentos. No queremos que nuestros economistas inventen nuevos sistemas, sino que adopten soluciones que ya funcionan en otras partes. Sencillamente queremos construir una economía de mercado como la de Occidente» (*Libération*, 14 de febrero de 1990, pág. 32). Como observaron Sadowski, Iwanek y Najdek (1990: 1), «es el objetivo declarado del actual Gobierno de Polonia edificar una economía de mercado conforme al modelo de las economías occidentales de mercado desarrolladas». Se trata de una formulación canónica¹⁴.

Esta formulación se basa en una creencia muy arraigada que donde mejor se revela es en la frase corriente de que Polonia debe edificar un sistema económico normal. Como dijo Balcerowicz, el objetivo a largo plazo de las reformas es «convertir una economía de la escasez en una economía normal» (*Financial Times*, 16 de julio de 1990). La creencia subyacente era la que he denominado en otra parte «silogismo de Europa del Este» (Przeworski, 1991). La principal premisa de ese silogismo es: «De no haber sido por el comunismo, habríamos sido como Occidente», y la premisa menor es: «Ahora ha desaparecido el comunismo». La conclusión no sólo establece que Europa del Este debe y va a adoptar ahora una economía de tipo occidental, sino que también promete que esa economía tendrá el brillo y el atractivo del capitalismo desarrollado.

¹⁴ El documento «Programa Económico: Principales Hipótesis y Orientaciones», aprobado por el Consejo de Ministros en octubre de 1989, empezaba con la siguiente declaración: «La economía polaca exige cambios básicos del sistema. El objetivo es construir un sistema de mercado análogo al existente en los países desarrollados. Esto debe de hacerse rápidamente, con la ayuda de medidas radicales, a fin de abreviar al máximo el período de transición que recae sobre la sociedad» (publicado en *Rzeczpospolita* en octubre de 1989; en adelante me refiero a él con el nombre de «Programa Económico»).

Sin embargo, esa alusión a la normalidad oculta diferencias de opinión acerca de modelos y direcciones concretos. Para empezar, existe ambivalencia acerca de si el proceso de las reformas constituye una restauración del sistema anterior a la guerra o una revolución en una dirección nueva. El término «capitalismo» no figuraba en las exposiciones iniciales de la estrategia económica (Rychard, 1991a: 34). De hecho, Balcerowicz hizo hincapié en que «la privatización no significa que Polonia entre en el capitalismo salvaje en su versión del siglo XIX» (Rychard, 1991b: 21). El programa de reforma iba revestido de términos como «aproximación a los países occidentales», «un sistema económico racional», «una economía de mercado» y a veces «una economía social de mercado». Y como las economías «normales» difieren considerablemente, tanto en el grado de intervencionismo estatal en los mercados como en la provisión de bienestar social, esa referencia ocultaba desacuerdos acerca del modelo concreto de capitalismo que se había de adoptar. Como segunda diferencia, Polonia es un país con firmes tradiciones anticapitalistas, que tienen su origen tanto en la izquierda no comunista como en el catolicismo tradicional¹⁵. De ahí, que si bien para todo el mundo era evidente que Polonia tenía que avanzar en el sentido de lo «normal» y lo «racional», el consenso terminaba ahí¹⁶.

¹⁵ Quizá lo más revelador sea el libro programático que escribió Mazowiecki en 1970: «Para defenderse del totalitarismo el hombre no necesita volverse hacia el individualismo... La responsabilidad por la sociedad, por formar sus organizaciones e instituciones, con objeto de que la comunidad social refuerce el desarrollo y el respeto de la personalidad humana... es lo único que puede devolver el equilibrio y la cordura a la sociedad y unas condiciones idóneas para el desarrollo individual del ser humano» (citado en Domarańczyk, 1990: 92).

¹⁶ En una encuesta realizada simultáneamente en 1989 en varios países europeos, el 3 por 100 de los polacos dijeron que la palabra «comunismo» tenía una connotación positiva para ellos (frente al 15 por 100 de los húngaros, el 38 por 100 de los soviéticos y el 2 por 100 de los alemanes occidentales), el término «socialismo democrático» tenía una connotación positiva para el 30 por 100 de los polacos (el 54 por 100 de los húngaros, el 57 por 100 de los soviéticos y el 41 por 100 de los alemanes occidentales) el término «socialdemocracia» tenía un efecto positivo entre el 52 por 100 de los polacos (68 por 100 de los húngaros, 34 por 100 de los soviéticos y 67 por 100 de los alemanes occidentales) y el 42 por 100 de los polacos consideraba positiva la palabra «capitalismo» (37 por 100 de los húngaros, 24 por 100 de los soviéticos, 41 por 100 de los británicos, 31 por 100 de los alemanes occidentales y los franceses, 25 por 100 de los italianos y 24 por 100 de los españoles). Una pregunta directa acerca del sistema preferido para el futuro reveló una clara ventaja de la socialdemocracia (44 por 100 en Polonia, 53 por 100 en Hungría y 35 por 100 en la Unión Soviética) sobre el capitalismo liberal (27 por

Los objetivos a largo plazo de las reformas se formularon sobre todo en el idioma de la eficiencia, la racionalidad o la normalidad. La creación de un marco para la competencia no sólo haría que la asignación de recursos fuera eficiente, sino que también modificaría, sin ninguna política industrial, las pautas de la asignación sectorial. La privatización haría que los propietarios maximizaran los beneficios y que los trabajadores rindieran mucho, completándose así la transformación en una economía racional. En esas exposiciones la eficiencia aparece como el objetivo final; no existen referencias explícitas a la reanudación del crecimiento.

No he podido encontrar alusiones a la edificación de un Estado del bienestar ni a ampliar la protección social en ninguna de las formulaciones del programa de reformas. Sadowski *et al.* (1990: 1) indican que el objetivo de las reformas es establecer «los fundamentos de una economía operativa de mercado y al mismo tiempo resolver los problemas sociales y económicos actuales del país», pero ahí se acaban las referencias a los problemas sociales. De hecho, el programa promete basar la seguridad de las rentas y la prestación de servicios sociales en criterios de mercado¹⁷. En realidad se entendió que la

100 en Polonia, 24 por 100 en Hungría y 4 por 100 en la Unión Soviética) y sobre el comunismo (1 por 100 en Polonia, 4 por 100 en Hungría y 31 por 100 en la Unión Soviética). La mayor parte de los polacos (el 30 por 100) consideraba que Francia era el país más socialdemócrata de Europa, seguido por Alemania occidental (26 por 100) y Suecia (23 por 100). Percibían la socialdemocracia como próspera (57 por 100), implicando la participación de los trabajadores en las empresas (43 por 100) y la reducción de las desigualdades (39 por 100), pero no la intervención del Estado en la economía (15 por 100) ni el igualitarismo (11 por 100) (*Libération*, 19 de febrero de 1990).

¹⁷ La sección V del Programa Económico está consagrada a la política social. Es la más corta de la declaración. Su párrafo 1 anuncia que la política social debe modificarse, debido tanto a la necesidad de proteger las rentas durante la transición como a la confianza en el mercado de la economía de la postransición. El párrafo 2 especifica cuatro tipos de medidas ideadas para proteger a los grupos de rentas más bajas durante la transición: distribución de alimentos, apoyo a los alquileres y la calefacción, indicación parcial de las pensiones y desarrollo de las organizaciones de caridad. El párrafo 3 habla de organizar un seguro de paro, que financiarían las empresas, y programas de empleo. El párrafo 4 proclama que la futura política social se basará en criterios de eficiencia y estará orientada por «el principio de que la renta procedente del empleo tendrá el papel dominante en los presupuestos familiares de las personas empleadas». El párrafo 5 dice que en el ámbito de los servicios sociales (por ejemplo, sanidad y educación) el principio de eficiencia significará asegurar un nivel mínimo de vida a todos los ciudadanos y crear un mercado para los niveles superiores al mínimo. En el futuro se utilizarán mecanismos fiscales a fin de incentivar la prestación privada de servicios

responsabilidad por los problemas sociales constituía una tarea separada del proceso de reforma en sí y se la relegó a la capacidad de inventiva del ministro de Trabajo y Seguridad Social, Jacek Kuron, y a la caridad de los particulares. En consecuencia, se trataba de un modelo de reformas tipo *trickle-down* (de goteo de los beneficios desde arriba).

A su vez, el Gobierno y los medios de comunicación fueron muy claros acerca de los costes de transición de las reformas. Todos los políticos, empezando por Mazowiecki y Balcerowicz, admitieron que el programa generaría una inflación temporal, paro y un descenso de los niveles de vida. Mazowiecki destacó en su discurso inaugural que «no existe ningún ejemplo en la historia económica del mundo en que se elimine la inflación sin graves dificultades sociales, comprendida la quiebra de algunas empresas y el paro consiguiente». El Gobierno formuló predicciones concretas. Preveía que la tasa de inflación fuera del 45 por 100 en enero, del 15 por 100 en febrero y del 5 por 100 en marzo, y que después permaneciese en torno al 1 por 100 mensual. Las previsiones sobre el paro variaron mucho, desde 400.000 hasta 5 millones de parados sobre una fuerza de trabajo total de aproximadamente 16 millones. La producción disminuiría en un 20 por 100 en 1990.

Así, el objetivo global de la reforma era avanzar a la mayor velocidad posible hacia una economía de mercado inspirada en el capitalismo desarrollado. Ese objetivo se formuló en el lenguaje de la eficiencia, y no explícitamente en el del crecimiento, y sin ningún programa de política social.

El programa de reformas

El programa de reformas del primer Gobierno postcomunista se hizo público en septiembre de 1989 y se aplicó a partir del 1 de enero de 1990. Sus objetivos se formularon explícitamente. La estabilización era la primera tarea; debía ir acompañada de un ajuste estructural y seguida de la privatización. Era necesario detener la espiral inflacionaria, equilibrar el mercado de consumo y mejorar la

de bienestar. El párrafo 6 anuncia que en 1991 se organizará el sistema de seguridad social para conseguir una relación más estrecha entre las contribuciones y el valor de los servicios.

balanza por cuenta corriente, además de eliminar el déficit estatal; esos eran los objetivos más urgentes de la reforma. Estas medidas debían emprenderse simultáneamente con la racionalización de la economía mediante la creación de la competencia y la liberalización del comercio. Por último, la privatización concluiría el proceso de reforma.

En su discurso inaugural del 12 de septiembre el primer ministro Mazowiecki subrayó que la lucha contra la inflación era la primera tarea del Gobierno y señaló como prioritaria la reducción del déficit gubernamental. Anunció que el Gobierno no toleraría la delincuencia fiscal de las empresas estatales («los créditos los deben dar los bancos, no el presupuesto»), que reduciría las subvenciones y los créditos para la inversión, subiría los tipos de interés y establecería un impuesto punitivo sobre las subidas excesivas de salarios. Las medidas antimonopolistas se orientarían en particular contra las empresas de distribución de alimentos. Casi todos los fondos de créditos especializados quedarían abolidos y se desarrollaría un sistema bancario. Se eliminarían los controles de los precios y la moneda sería convertible. El Gobierno adoptaría medidas para organizar los mercados de trabajo, comprendida la iniciación de programas de mano de obra, e introduciría la protección para los parados. En la esfera de la política social el Gobierno utilizaría «métodos de ajuste de pensiones y otras medidas de apoyo de rentas que impidieran el deterioro de los niveles de vida de los grupos sociales más pobres y un incremento de la distancia entre éstos y los empleos lucrativos» (el discurso se reproduce en Domarańczyk, 1990: 141 a 153).

Balcerowicz expuso las líneas generales de su programa veinticinco días después. Distinguió dos orientaciones para la actividad gubernamental: contrarrestar el deterioro de la situación económica y preparar las condiciones legales y organizativas para transformar la economía. También estableció una distinción entre las medidas encaminadas a liquidar la inflación y las orientadas a la transformación estructural de la economía.

Según el comunicado del Consejo de Ministros hecho público en vísperas del debate parlamentario, el programa de reformas debería incluir las siguientes:

1. Transformación de la propiedad con objeto de convertir la eficiencia en un aspecto permanente de la economía e impulsar los cambios necesarios en la estructura social.

2. Introducción de mecanismos e instituciones de mercado y desmonopolización.
3. Reforma del sistema financiero y bancario; introducción de la convertibilidad de la moneda para permitir la apertura de la economía al mundo; medidas de estabilización orientadas a combatir la inflación; restablecimiento del equilibrio económico mediante la reducción de la demanda y la oferta de dinero.
4. Medidas encaminadas a mitigar las dificultades que acompañan al proceso de lucha contra la inflación, orientadas en especial a defender un mínimo social para los grupos económicos más débiles.

El programa de estabilización —término que no apareció en el dominio público hasta principios de diciembre— se basaría, según el viceministro Dabrowski, en cinco columnas: un presupuesto equilibrado, una política fiscal y monetaria severa, la convertibilidad de la moneda y una política dura contra la presión salarial (Domarańczyk, 1990: 323).

Al final, el bloque de reformas aprobado por la Sejm a fines de diciembre de 1989, el «Plan Balcerowicz», comprendía (según *Tygodnik Solidarność*, 5 de enero de 1990):

1. Modificaciones de la Ley de Financiación de las Empresas Estatales, con objeto de provocar la quiebra de las fábricas ineficientes por sus necesidades de energía o de inversión.
2. Ley de Fiscalidad de los Incrementos Salariales, ideada para castigar la presión salarial por encima de las directrices.
3. Ley de la Banca, que liberaba a los bancos de todas las prioridades exógenas y permitía el funcionamiento de bancos extranjeros.
4. Ley del Crédito, que concedía igualdad de condición a todas las formas de propiedad, eliminaba las subvenciones, abolía todas las preferencias en los tipos de interés, salvo para la vivienda, algunas inversiones agrícolas y personas con impedimentos físicos.
5. Ley del Empleo y del Paro, que reducía la protección contra los despidos, establecía un servicio de empleo y regulaba las indemnizaciones por despido.
6. Ley de Divisas, que permitía la libertad de compra y de venta de moneda extranjera por personas físicas y obligaba a las

personas jurídicas a vender sus divisas al Estado y les permitía comprarlas para efectuar importaciones.

7. Ley sobre la Actividad Económica de Súbditos Extranjeros que ampliaba a 6 años la exención fiscal para las inversiones extranjeras directas y eximía a las empresas extranjeras de la Ley de Fiscalidad de los Incrementos Salariales.
8. Ley de Aduanas, que abolía los aranceles a la exportación, e introducía un arancel de importación uniforme (con algunas excepciones), además de abolir las restricciones cuantitativas.
9. Modificaciones de la Ley Fiscal, que afectaban a once leyes, con el objeto de aumentar los ingresos estatales¹⁸.

Además, el bloque comprendía varias leyes, decretos y decisiones administrativas más, ya promulgados o que se promulgarían en los meses siguientes, en virtud de las cuales se procedería a:

1. Reducir la indiciación de los salarios.
2. Desregular casi todos los precios y subir los de los servicios públicos.
3. Reducir las subvenciones del 31 al 14 por 100 de los gastos estatales (aproximadamente el 8 por 100 del PIB) durante el primer año.
4. Subir los intereses, con objeto de llegar a un tipo real positivo.
5. Devaluar e introducir la convertibilidad parcial de la moneda polaca.
6. Prohibir que el Banco Central financiara el déficit gubernamental.
7. Institucionalizar la moderación monetaria.
8. Cerrar las empresas que no hubieran cumplido sus obligaciones fiscales con el Estado para el 1 de julio de 1990.

En consecuencia, la estrategia polaca de reforma tenía dos características: por una parte, el bloque de reformas contenía un elemento ortodoxo de freno a la inflación mediante la inducción de una recesión y la reducción de los salarios. Por la otra, formaba parte de un amplio conjunto de medidas ideadas para modificar la estructura de la economía. En conjunto esas medidas representaban el programa más radical de transformaciones hacia el mercado abordadas en parte alguna.

¹⁸ Salvo Domarańczyk (1990: 322), todo el mundo menciona once leyes sobre asuntos económicos. Yo sólo he podido encontrar nueve.

Casi todos los elementos del bloque polaco de medidas se fueron introduciendo después en Bulgaria, Rumania y Checoslovaquia.

El 22 de noviembre de 1990 el Gobierno de Bulgaria trató de liberalizar casi todos los precios, salvo los de trece alimentos básicos, la energía y el transporte, y de introducir la convertibilidad parcial de la moneda, pero bajo la presión de las huelgas se vio obligado a aplazar la liberalización de los precios hasta febrero de 1991. El lev se devaluó pero siguió siendo no convertible. El bloque inicial de medidas de reformas también contenía una reducción de las subvenciones, medidas antimonopolistas, una reforma fiscal y una liberalización de exportaciones e importaciones. Un acuerdo tripartito entre el Gobierno, los sindicatos y los empleadores, alcanzado en enero de 1991, vinculó el salario mínimo al coste de la vida. Se anunció la intención de privatizar, pero sin establecer ningún calendario (*IMF Survey*, 18 de marzo de 1991).

Lo ocurrido en Rumania fue casi idéntico. El 1 de noviembre de 1990 se liberalizaron casi todos los precios, comprendidos los alquileres, pero no los alimentos básicos, la energía ni la calefacción, y se iba a devaluar la moneda, pero esas reformas tuvieron que aplazarse hasta abril de 1991 bajo la presión de manifestaciones de masas. Se adoptaron las primeras medidas hacia la convertibilidad del lev. El bloque inicial de reformas también comprendía medidas antimonopolistas, una reducción de las subvenciones a la industria, una liberalización del comercio y la legalización de la inversión extranjera. Se anunciaron planes de privatizar el 50 por 100 del stock de capital.

Yugoslavia, que se enfrentaba con la hiperinflación en 1989, liberalizó el 75 por 100 de los precios en enero de 1990 y adoptó una serie de medidas que comprendían una rigurosa política monetaria y fiscal, la convertibilidad parcial de un dinar ya devaluado, la liberalización del 87 por 100 de las importaciones y un arancel uniforme bajo. La privatización se aplazó hasta el otoño, pero finalmente no se llevó a cabo debido a los conflictos entre las repúblicas.

Checoslovaquia introdujo un bloque similar de medidas el 1 de enero de 1991. Devaluó la corona, liberalizó los precios en sectores que se consideraban competitivos, comprendidos los alimentos básicos, fijó un calendario para liberalizar los alquileres y los precios de la energía y la calefacción, redujo las subvenciones de precios y a industrias y liberalizó las importaciones, al tiempo que mantenía las restricciones a la exportación de mercancías de oferta escasa. Poco después aprobó leyes de restitución y privatización. Un acuerdo tri-

partito especificó que los salarios reales no debían bajar más de un 15 por 100.

Aparte de establecer alguna protección de los salarios, en esos conjuntos de medidas de reforma no se incluyó ninguna política social. Cuando se les preguntaba por el peligro del paro, los funcionarios gubernamentales de varios países respondían invariablemente: «Pagaremos una indemnización.»

Hungría no siguió el mismo rumbo. Tras un largo período de titubeos y debates, el primer programa de reformas apareció después de que Mihaly Kupa ocupara el Ministerio de Hacienda, en 1990. Según ese programa, la transición hacia una economía de mercado y hacia Europa se haría gradualmente. Se aseguraría una política monetaria estricta mediante la creación de un banco central. Se mantendría la regulación salarial. Esas dos medidas eran necesarias para combatir las presiones inflacionarias. Pero permanecerían algunas subvenciones a los precios y a la industria a fin de impedir quiebras masivas. En el programa se definía 1991 como el año de la privatización y la delimitación de los derechos de propiedad, 1992 como el año en que se reduciría la inflación y se prepararía la convertibilidad del forint, 1993 como el año de reanudación del crecimiento y 1994 como el año de preparación para el ingreso en la Comunidad Europea. Una reestructuración de la política social, comprendidas la seguridad social, la sanidad y la educación, con una perspectiva de tres años, precedería a la plena introducción de los mecanismos de mercado¹⁹.

¿Por qué se escogió esa estrategia concreta?

Las opciones alternativas que formaron parte del dominio público en Polonia comprendían: 1) la realización de pequeños cambios en el sistema existente, empleando medidas administrativas más enérgicas para imponer las reformas anteriores²⁰; 2) una transición gradual

¹⁹ Este resumen se basa en una entrevista con Kupa publicada en *Le Figaro* el 4 de junio de 1991.

²⁰ Véase el artículo de Pawel Bozyk, «Cudu nie bezdzie» (No va a haber milagros), *Polityka*, 16 de diciembre de 1990. Bozyk, que quizá fuera el único intelectual de Polonia que manifestaba esas opiniones en aquel momento, concluía como sigue: «Lo más importante es no dejarlo todo a la espontaneidad. El Estado debe asumir el deber de introducir una economía de mercado. Nadie puede tener ni tiene el derecho de abdicar de ese deber. Así lo confirma la experiencia de los países capitalistas desarrollados. Utilicémosla.»

hacia una economía de mercado que se iniciaría en el sector de los bienes de producción, y que sólo tras sentir sus efectos se extendería al mercado de bienes de consumo²¹, y 3) un «salto al mercado» radical, que fue la estrategia elegida al final. Algunos de los participantes en el debate concibieron la cuestión en términos sectoriales, especialmente en la energía y la agricultura, pero no se formuló ningún programa de reconversión industrial, ni siquiera políticas industriales limitadas²². El antiestatalismo era tan intenso que no se propuso ninguna estrategia basada en el modelo del Extremo Oriente²³.

En 1989 el *statu quo* —una reestructuración del sistema socialista— no era una opción viable; el público en general, los políticos y los técnicos estaban de acuerdo a este respecto. La declaración preliminar del Programa Económico afirmaba que «las causas de la escandalosa indolencia económica de la economía siguen estando profundamente arraigadas en el sistema económico anterior. Si no las modificamos radicalmente seguiremos sumidos en un clima de indolencia general y una situación de crisis permanente. No existen me-

²¹ Ese era el plan Baka de 1985. Wladyslaw Baka, que más adelante sería presidente del Banco Central, dimitió del Buró Político en 1989 por oponerse al programa de transición al mercado sin medidas intermedias propugnado por Rakowski. Maurice Ernst propuso un plan gradual alternativo en el *Christian Science Monitor* (8 de noviembre de 1989), y hecho público en Polonia por Rafal Krawczyk (*Czy istnieje inna droga?*) (¿Existe otra vía?), (*Tygodnik Solidarność*, 22 de diciembre de 1989). Según esa propuesta, en la primera fase la oferta de bienes de consumo debería aumentar, gracias a la ayuda del exterior y la reducción de las inversiones; la segunda fase debería ser la desregulación de la industria de bienes de consumo; la tercera, la privatización de la industria pesada, y sólo la última sería la de la estabilización.

²² La declaración del Programa Económico (punto II.5) afirmaba que las cuestiones sectoriales no tenían cabida en ese bloque de medidas: «Este programa se centra en el problema de la economía como un todo. Por eso no comprende tareas de política económica en su enfoque sustantivo tradicional (sectores de la economía nacional, ramas).»

²³ Cuando se le preguntó acerca de la política industrial en general y del Japón en particular, el ministro de Economía, Tadeusz Syryjczyk, consideró que el papel correcto del Estado consistía en: 1) promover las exportaciones, 2) promover la capacidad empresarial, 3) adoptar medidas antimonopolistas y 4) apoyar a las regiones atrasadas, esto último como objetivo de política social. También señaló que los países ricos financian la investigación y la tecnología. Pero ahí es donde la política sectorial del Estado debería detenerse; el mercado haría el resto. El Estado no tiene criterios conforme a los cuales elegir las empresas a las que apoyar; por ejemplo, el MITI se había opuesto al desarrollo de la industria automovilística, que creció porque las empresas no obedecieron la política estatal (Entrevista en *Polytika*, 15 de septiembre de 1990).

didias parciales que puedan modificar esa situación». Había que trazar una separación tajante entre el pasado y el futuro. La sociedad estaba dispuesta a ello. En una encuesta nacional entre los jóvenes llevada a cabo en 1986, el 59,3 por 100 opinaba que «merece la pena continuar el socialismo en nuestro país»; el 58 por 100 seguía pensando lo mismo en 1987, por sólo el 43,3 por 100 en 1988 y el 28,8 por 100 en 1989 (Mokrzycki, 1990: 12). La aceptación de la idea de limitar las rentas más altas pasó del 89,7 por 100 en 1980 al 53 por 100 en 1989; el respaldo a las políticas de pleno empleo cayó del 77,8 por 100 en 1980 al 49,3 en 1989; el apoyo al despido de los trabajadores ineficientes era casi unánime (90,5 por 100) ya en 1980; el acuerdo con que los ingresos dependieran de la cualificación aumentó del 53,9 por 100 en 1980 al 79 por 100 en 1989 (Kolarska-Bobińska, 1991)²⁴. El apoyo al cierre de las empresas sin beneficios, al despido de los empleados innecesarios, a la limitación de las subvenciones a las empresas no lucrativas, a la autorización para que los precios fluctuasen libremente y a la limitación de los subsidios estatales a algunos productos y servicios se multiplicó enormemente de 1987 a 1989²⁵. En 1989 el apoyo a la propiedad privada y a la economía de mercado y la tolerancia de sus efectos negativos estaban muy generalizados en términos comparados. En 1989 los polacos eran menos igualitarios que los brasileños, y los trabajadores polacos eran aproximadamente tan igualitarios como los españoles en 1977²⁶.

²⁴ Resulta interesante señalar como futura referencia que todas esas tendencias se invirtieron en 1990: un 1,9 por 100 más apoyaba las limitaciones a las rentas más altas, un 17,9 por 100 más apoyaba una política de pleno empleo, un 1,1 por 100 menos era partidario de despedir a los trabajadores ineficientes y un 0,8 por 100 menos creía que los ingresos deberían depender de la cualificación.

²⁵ Según otra encuesta, en 1989 el 86 por 100 de los encuestados apoyaban el cierre de las empresas no rentables, un 81 por 100 apoyaba el despido de los empleados innecesarios, un 77 por 100 la limitación de las subvenciones a las empresas, un 67 por 100 apoyaba la libre formación de los precios y un 66 por 100 la limitación de los subsidios estatales a los precios: en todos los casos del 10 al 15 por 100 más que en 1987 (Osrodek Badan Opinii Publicznej [en adelante OBOP], Komunikat, núm. 0921, 1990).

²⁶ En Brasil el 78 por 100 estaba de acuerdo con la afirmación de que «todo lo que produce la sociedad debe dividirse entre todos de la forma más igualitaria posible», y el 60 por 100 estaba en desacuerdo con la de que «Si el país fuera rico, no importaría que hubiese muchas desigualdades sociales» (*Folha de S. Paulo*, 24 de septiembre de 1989, pág. B-8). En España el 62 por 100 de los trabajadores pensaba que debería existir un límite máximo a las rentas (Maravall, 1981: 33), mientras que en Polonia, en 1988, el 63 por 100 de los trabajadores cualificados y el 70 por 100 de los no cualificados aceptaban ese principio («con o sin reservas»).

Como ha destacado Rychard (1991b), el rechazo del *statu quo* no tenía por qué reflejarse en un entusiasmo por las reformas. Un motivo es que el término en sí había quedado desgastado por toda la historia de la República Popular. Las reformas eran un fenómeno endémico en todas las economías socialistas, por razones expuestas por Staniszkis (1984) y otros: como la economía en sí no contenía mecanismos de retroalimentación, había que utilizar mecanismos políticos cada vez que se producían desequilibrios. Las reformas habían sido innumerables: del sistema de planificación, de la administración funcional, de la administración territorial, de los sistemas de incentivos, de lo que fuese. Además, el fracaso de los programas polacos de reformas de 1982 y 1987 engendró un escepticismo generalizado acerca del éxito de cualquier reforma. En el mejor de los casos, la «segunda fase» de las reformas, el bloque de medidas de 1987, fue objeto de innumerables chistes. Sin embargo, pese a ese cansancio con las reformas, incluso el último bloque de medidas del Gobierno comunista provocó un salto hacia arriba de la confianza en el Gobierno: del 33,6 por 100 respecto del viejo Gobierno en agosto de 1988, al 72,4 por 100 con el nuevo Gobierno en noviembre del mismo año. De modo que los polacos ya mostraban entonces una mezcla de desesperación y esperanza.

La reforma, aduce Rychard (1991b), siempre fue un proyecto iniciado e impulsado desde arriba. Y, sobre todo, existía un consenso en el sentido de que hacía falta una transformación estructural de la economía. Sin embargo, dado el temor generalizado de que el «salto al mercado» ahondara todavía más la crisis e intensificara las ya altas tensiones sociales, y dado que durante las negociaciones de Magdalena se optó por un enfoque más gradual, la razón por la que se eligió una estrategia radical no es evidente. Desconozco las interioridades de los acontecimientos que llevaron a adoptar la receta de la «medicina amarga», pero algunos aspectos de esa decisión son visibles desde fuera:

1. La nueva elite admitió que varios elementos de la crisis eran amenazadores en el futuro inmediato. La preocupación predominante en casi todas las declaraciones oficiales era que el Estado era insolvente. El déficit estatal fue el primer objetivo de la reforma que mencionó Mazowiecki en su discurso inaugural. Balcerowicz inició su primera declaración programática anunciando que «debemos rescatar rápidamente la situación

- financiera del Estado a fin de salvar la economía» (citado en Domarańczyk, 1990: 173). El Gobierno utilizó el espectro de la quiebra para imponer su programa a la Sejm en diciembre.
2. Los acreedores extranjeros exhortaron a Polonia a adoptar un programa radical de reformas, mientras que los economistas extranjeros daban seguridades a los políticos polacos de que ese programa sería eficaz. Ambos factores desempeñaron un papel: Polonia tuvo que aprobar varias leyes para el 1 de enero de 1990 a fin de obtener fondos de estabilización del FMI, alivio respecto de la deuda y otra serie de ayudas del extranjero. El caso de Polonia era de evidente importancia: mereció así una visita personal de Michael Camdessus, del FMI, con el propósito de ejercer influencia justo cuando la Sejm estaba debatiendo las leyes: «Lo que planean ustedes hacer es el mejor programa para su país», aseguró Camdessus a los legisladores. «De no estar seguro de ello, no estaría aquí» (citado en Domarańczyk, 1990: 341). Los economistas extranjeros eran importantes no tanto porque existiera una escasez de economistas locales, sino porque aseguraban a los políticos y a la población que el bloque de reformas contaba con el apoyo de expertos.
 3. Un tema en el que insistían constantemente tanto los políticos como los técnicos era el de que Polonia no tenía otra opción más que proceder a la mayor velocidad posible. El mayor peligro con el que se enfrentaba el país era el de dejar las cosas para mañana. Eran pocos, incluidos los políticos, los que comprendían los tecnicismos en juego, pero se fue creando un consenso general en el sentido de que, cuanto antes, mejor, de que todo lo que se pudiera hacer inmediatamente debería hacerse ya. El título de la entrevista de Balcerowicz en el que detalló el programa de reforma era «rápidamente o nada» (Albo Szybko, albo wcale, *Polityka*, diciembre de 1989). La «medicina dura de tragar», la «terapia de caballo», el «trazar una separación tajante», se presentaban como medidas necesarias para terminar de una vez para siempre con la irracionalidad del sistema de planificación. El principio general era que si tal medicina no sabía mal, no podía ser buena; las inminentes privaciones constituían la prueba de que por fin se estaba haciendo algo. Y mientras se criticaba detalladamente el bloque de medidas de Balcerowicz, no sur-

gía ninguna alternativa coherente²⁷. Al final, sospecho, la estrategia radical ganó porque era el único plan coherente a la vista. Un titular del semanario *Solidaridad* durante el debate parlamentario sobre el programa de reformas fue: «El programa de Balcerowicz tiene una sola virtud: no hay otra opción posible» (*Tygodnik Solidarność*, 22 de diciembre de 1989).

En resumen, la estrategia de reforma radical se adoptó en Polonia debido a la presión urgente del déficit fiscal y la hiperinflación. Se basó en un consenso generalizado entre las elites en el sentido de que una transformación profunda del sistema económico era inevitable. Aunque se criticaron detalles, no aparecieron otras opciones coherentes. El hecho de que se percibiera la reforma radical como una empresa de alto riesgo no moderó el celo de sus arquitectos y no tentó al Gobierno a ocultar sus costes sociales. Y un programa radical era creíble precisamente porque era sobradamente distinto de todo lo intentado hasta entonces.

Ninguno de los tres factores citados implícitamente en el análisis de la opción polaca explica por qué todos los demás países de Europa del Este, salvo Hungría, adoptaron una estrategia parecida. La combinación de inflación y crisis fiscal no era una consideración abrumadora ni en Checoslovaquia ni en Rumania. Y mientras que el Gobierno polaco era políticamente muy fuerte cuando llegó al poder, los gobiernos de Bulgaria y de Rumanía no tenían su origen en elecciones competitivas y no gozaban de la misma legitimidad. De hecho, eran tan débiles que ambos se vieron obligados a aplazar la introducción de las reformas ante la oposición masiva que provocaron. La presión de los acreedores extranjeros tampoco explica la elección: Hungría tenía una deuda superior a la de Polonia, mientras que Checoslovaquia y Rumanía casi no tenían ninguna.

Un factor que sí tuvo importancia es que Hungría era el único país en el que ya funcionaba un mercado de consumo: el 90 por 100 de los precios y el 90 por 100 de las importaciones estaban exentos de controles estatales en junio de 1991 (entrevista con Bela Kadar, ministro de Asuntos Económicos Exteriores, *La Tribune de l'Expansion*, 7 de junio de 1991). Pero otro factor importante fue que las elites

²⁷ Es posible que la única alternativa coherente, centrada en la función económica del sindicato *Solidaridad* fuera la esbozada por el estadounidense Anthony Levitas («Inna Solidarność», *Tygodnik Solidarność*, 28 de julio de 1989).

húngaras estaban divididas en torno a la estrategia a seguir. Esas diferencias no parecían ajustarse a líneas partidistas claras; dividían a los partidos y se repetían en el seno del propio Gobierno. Los partidarios de la estrategia polaca, entre los cuales figuraban el presidente del Banco Central, Gyorgy Suranyi, y el primer ministro de Hacienda, Ferenc Rabar, aducían: «Una terapia radical de choque es inevitable» (*Financial Times*, 17 de septiembre de 1990). Pero otros miembros del Gobierno estaban preocupados por las consecuencias políticas de esta estrategia, incluidas las puramente electorales. Al no poder aplicar una estrategia radical, Rabar dimitió a fines de noviembre. El presupuesto para 1991, presentado a principios de diciembre, fue descrito como «un confuso compromiso»; sobre todo en relación a las subvenciones, y un partidario de la solución radical denunció que «el Gobierno no está preparado para emprender un proyecto así. El Gobierno es demasiado débil» (*Financial Times*, 5 de diciembre de 1990). En febrero de 1991 Hungría logró concertar un acuerdo con el FMI que no incluía medidas recesivas, sino que se concentraba en cuestiones institucionales. Y para la primavera de 1991 había cristalizado un enfoque gradual. Los argumentos a favor de ese enfoque fueron los detallados por Kupa, el nuevo ministro de Hacienda:

No hay más que dos soluciones. O nos centramos en una transición muy rápida a los mercados, con la expectativa de que los beneficios generados por el sector privado se distribuyan después a los que han ido quedando abandonados por el camino, o se actúa con más prudencia y nos comprometemos a no excluir a nadie de ese proceso de transición. Como el estado actual de nuestra economía no permite la primera solución, hemos adoptado la segunda, situando la atención prioritaria en los aspectos sociales de la reforma.

Cuando se le preguntó explícitamente por qué Hungría quería avanzar con más lentitud que Polonia, Kupa añadió: «No podemos arriesgarnos a unas tensiones sociales que lo pondrían todo en tela de juicio» (entrevista en *Le Figaro*, 4 de junio de 1991).

Consecuencias económicas de las reformas

Para situar en su contexto lo que sigue veamos un breve resumen de la dinámica económica polaca durante los dieciocho meses que siguieron al tratamiento de choque que comenzó a aplicarse el 1 de enero de 1990. En el Cuadro 3.3 figuran algunos indicadores económicos.

CUADRO 3.3.—Polonia: indicadores económicos durante la reforma

	Salarios	Infl	Salrea	Alim	Ventas	Emp	Par	Col
1989								
Enero	-37,1	11,0	-43,3	38,0	4,4	-1,3		
Febrero	29,0	7,9	19,6	38,0	-2,9	-0,1		
Marzo	33,6	8,1	23,6	37,3	-1,5	-1,0		
Abril	-3,0	9,8	-11,7	36,1	-4,5	-0,9		
Mayo	-3,6	7,2	-10,1	37,1	-0,5	-1,1		
Junio	13,5	6,1	7,0	38,5	3,1	-1,1		
Julio	5,7	9,5	-3,5	41,2	-16,3	0		
Agosto	101,8	39,5	44,7	48,5	0,2	-1,0		
Septiembre	0,8	34,4	-25,0	50,1	13,6	-0,5		
Octubre	27,2	54,8	-17,8	55,7	-2,3	-0,1		
Noviembre	25,1	22,4	2,2	51,2	-2,7	-0,3		
Diciembre	47,5	17,7	25,3	51,0	11,7	-1,2		
1990								
Enero	1,8	79,6	-43,3	57,4	-31,6	-1,1	0,3	4,3
Febrero	15,0	23,8	-7,1	51,3	-2,1	-1,1	0,8	4,5
Marzo	36,7	4,3	31,1	48,5	0,9	-1,1	1,5	5,7
Abril	-5,8	7,5	-12,4	54,0	-1,5	-1,3	1,9	7,8
Mayo	-3,0	4,6	-7,3	52,9	0,3	-1,9	2,4	9,5
Junio	2,3	3,4	-1,1	53,0	4,9	-1,1	3,1	10,2
Julio	10,8	3,6	6,9	52,4	-12,2	-1,6	3,8	11,3
Agosto	5,0	1,8	3,1	50,8	7,6	-1,6	4,5	12,3
Septiembre	7,6	4,6	2,8	48,2	8,0	-1,4	5,0	13,6
Octubre	13,6	5,7	7,5	47,7	0,4	-1,3	5,5	14,6
Noviembre	12,0	4,9	6,8	45,7	0	-1,4	5,9	15,2
Diciembre	3,1	5,9	-2,6	45,7	3,2	-3,0	6,1	16,3
1991								
Enero	-0,2	12,7	-11,4	48,0	-18,7	-0,8	6,6	18,3
Febrero	12,5	6,7	5,4	46,1	0,8	-0,9	7,0	18,9
Marzo	3,7	4,5	-7,7	46,8	0,1	0,1	7,1	18,9
Abril	-1,2	2,7	-3,8		-8,3		7,3	19,6
Mayo	-2,1						7,7	19,9
Junio	2,0	4,9	-3,0		0,2		8,5	21,0

Salarios: Evolución mensual de los salarios nominales (incluidos los beneficios pagados a empleados) en el sector estatal.

Infl: Evolución mensual del índice de precios de consumo.

Salrea: Evolución mensual de los salarios reales en el sector estatal.

Alim: Proporción de los alimentos en los gastos de los hogares con alguna persona en la familia empleada.

Ventas: Evolución mensual de las ventas en el sector estatal (en tiempo de trabajo comparable).

Emp: Evolución mensual del empleo en el sector estatal.

Par: Porcentaje de parados registrados respecto de la fuerza de trabajo.

Col: Proporción acumulada de despidos colectivos entre los parados.

Fuente: GUS, *Biuletyn Statystyczny*, 1990, n.º 1, a 1991, n.º 3.

El efecto de la liberalización de los precios fue inmediato y dramático. En unos cuantos días casi todos los precios subieron entre un 60 y un 80 por 100; la carne lo hizo en un 100 por 100. La tasa de inflación de enero fue del 79,6 por 100, muy por encima del 45 por 100 que había predicho el Gobierno. La tasa de febrero fue todavía de un 23,8 por 100, pero, salvo en enero de 1991, la tasa mensual de inflación fue de un solo dígito en los dieciocho meses siguientes. En consecuencia, la operación de desregulación constituyó un doble éxito. Se liberalizaron los precios y, al mismo tiempo, se detuvo la hiperinflación. Es cierto que, como destacan Blanchard *et al.* (1991), el exceso de dinero (*money overhang*) se había visto ya erosionado por la hiperinflación de otoño de 1989: la relación entre la oferta de dinero y el gasto de la población disminuyó de 3,8 en febrero de 1989 a 1,4 en vísperas de la liberalización de los precios, en diciembre de 1989. Pero esa liberalización resultó ser una operación efectiva al primer golpe: la inflación dio un gran salto y después disminuyó a un nivel razonable y estable. El tipo de cambio siguió siendo estable. Se alcanzó confianza en el zloty: la gente vendía dólares y colocaba el dinero en depósitos en zloty a tres meses.

El efecto de la liberalización de los precios en otros países fue parecido. Los precios se dispararon inmediatamente, en particular los de la carne y otros alimentos. La tasa de inflación en el primer mes después de la liberalización de los precios fue de aproximadamente el 250 por 100 en Bulgaria, el 48 por 100 en Rumania y el 25,8 por 100 en Checoslovaquia. Pero en todos esos casos la inflación disminuyó casi inmediatamente: en Bulgaria la tasa de inflación tres meses después era del 3 por 100; en Checoslovaquia disminuyó al 7 por 100 en el segundo mes, y la subida total de los precios al cabo de seis meses era de sólo el 49,2 por 100; en Rumania, la subida general en los seis primeros meses de 1991 fue del 164 por 100. En consecuencia, la inflación causada por la liberalización de los precios respecto del control estatal fue un fenómeno pasajero.

En Polonia la inflación de 1990 en su conjunto descendió al 250 por 100 aproximadamente tras alcanzar el 640 por 100 en 1989. La inflación que persistió se debió a subidas de precios de los servicios públicos y los alquileres y al establecimiento de precios monopolistas por empresas estatales. La tasa de beneficios de las empresas estatales fue muy alta y siguió aumentando durante el primer trimestre de 1990. Pero como bajó mucho al final, reduciéndose del 29,4 por 100 en diciembre de 1990 al 7,6 en abril de 1991, existen pruebas de que

se estaba produciendo algún cambio estructural. El presupuesto estatal tuvo superávit para el conjunto de 1990, al igual que la balanza comercial, tanto en los mercados del dólar como en los del rublo. La economía estaba estabilizada.

Pero quedaba por ver si esta estabilización era permanente, puesto que se había logrado fundamentalmente mediante una profunda reducción de la demanda. El principal instrumento de la estabilización fue una gran reducción de los salarios. A fines del primer trimestre de 1990 la demanda de consumo había disminuido en un 47 por 100 y la producción en un 27 por 100 respecto del mismo período del año anterior. Tanto la producción como la demanda se recuperaron algo durante el segundo semestre del año. En el conjunto del primer año de reformas la producción industrial disminuyó en un 23 por 100 y la producción total en un 13 por 100. La situación fue parecida en otros países. Tras disminuir en todos ellos a lo largo de 1990, durante el primer trimestre de 1991 la producción industrial disminuyó en un 26 por 100 en Bulgaria, un 13 por 100 en Checoslovaquia y un 17 por 100 en Rumania. También disminuyó en un 13 por 100 en Hungría.

El efecto de esos cambios en las rentas reales y el bienestar resulta difícil de evaluar, debido en parte a que la información acerca del sector privado, que es nuevo y en gran medida no estructurado, es muy imprecisa, pero también por motivos conceptuales (Lipton y Sachs, 1990). En Polonia los salarios reales en el sector estatal se desmoronaron y las rentas reales de los hogares (comprendidas las del empleo adicional) disminuyeron drásticamente durante la primera mitad de 1990, recuperándose algo durante la segunda. Para el conjunto del año los salarios reales disminuyeron en un 28 por 100. Pero deben introducirse dos correcciones al evaluar las repercusiones iniciales de las reformas. La primera es que en la economía de escasez anterior a 1990 el dinero no era título suficiente para obtener acceso a bienes y servicios: a principios de 1989 los hogares poseían el triple de dinero del que podían gastar con la oferta disponible. De ahí que la reducción de la capacidad adquisitiva real fuese inferior a lo que indicarían las cifras de renta «real»²⁸. La segunda es que, en la

²⁸ Si tomamos los salarios reales como índice 100 en enero de 1989, ese índice llegaba a 136 en diciembre, en vísperas de la liberalización de los precios. Bajó a 77 en enero de 1991 y a 66 en febrero y subió a 69 en marzo. Pero si corregimos para tener en cuenta el exceso de dinero (omitimos el ahorro voluntario y dividimos los salarios

economía de escasez, un hogar medio dedicaba más de dos horas al día a hacer colas. En enero de 1991 las colas se evaporaron de la noche a la mañana. Por primera vez en la historia de la postguerra la mayoría de los que respondieron a encuestas dijeron que el no disponer de dinero suficiente constituía un problema mayor que la escasez de artículos en oferta²⁹. Por eso, pese a la disminución de los salarios «reales», el resultado de la liberalización debe haber sido un mayor bienestar: el exceso de liquidez había sido inútil de todos modos, y el ahorro en los costes de transacción fue enorme. Este argumento se ve apoyado por las encuestas que ponían de manifiesto que la gente percibía que sus condiciones de vida mejoraban mientras disminuían los salarios «reales»: la diferencia entre el porcentaje de personas que en las encuestas opinaban que las condiciones eran malas y las que pensaban que eran buenas bajó de 82 en septiembre de 1989 a 73 en enero de 1990 y a 57 en abril (véase más adelante el Cuadro 3.4).

Sin embargo, la capacidad adquisitiva siguió disminuyendo después de que desaparecieran el exceso de dinero y las colas. Aunque los salarios en el sector estatal y las rentas de los hogares se recuperaron algo durante el segundo semestre de 1990, volvieron a disminuir en un 17,2 por 100 durante los cuatro primeros meses de 1991. La misma pauta siguieron casi todos los demás indicadores. Las ventas realizadas por el sector estatal (con un tiempo de trabajo comparable) disminuyeron en 18,7 por 100 en enero de 1991 y siguieron bajando durante el segundo trimestre de ese año. La industria ligera y la construcción se vieron especialmente afectadas. El presupuesto estatal entró en déficit durante el primer semestre de 1991. A fines de abril de 1991 las importaciones de la zona del dólar superaban a las exportaciones en 525 millones de dólares, y en con-

reales por la ratio de la oferta monetaria de los hogares respecto de los gastos de los hogares), entonces el índice corregido subió de 100 en enero a 336 en diciembre y bajó a 205 en enero de 1991 y a 133 en marzo. En consecuencia, la capacidad adquisitiva real era superior en marzo de 1991 a la de enero de 1989.

²⁹ En febrero de 1989 el 60 por 100 de los encuestados se quejaban de que se veían perjudicados por una oferta insuficiente; el 31 por 100, por unos ingresos insuficientes. En marzo de 1990, sólo el 14 por 100 creía que la oferta era insuficiente, y el 76 por 100 se quejaba de no disponer de suficiente dinero (OBOP). Al cabo de cinco meses de reformas, sólo el 3,7 por 100 entendía que las escaseces fueran un problema; el 68,5 consideraba que el no tener el suficiente dinero era más importante (Centrum Badán Opinii Społecznej [en adelante CBOS]).

secuencia en mayo el Gobierno se vio obligado a devaluar el zloty en un 15 por 100.

El paro oficial apareció en enero de 1990 y siguió aumentando en aproximadamente 100.000 trabajadores al mes. Pero durante varios meses mucha gente que se inscribía en el paro nunca había estado empleada con anterioridad. Hubo pocos despidos y ningún cierre de fábricas. Para fines del primer trimestre el empleo había disminuido en un 6 por 100. Casi todas las empresas siguieron acumulando mano de obra y la productividad se derrumbó. En junio el ministro de Industria decidió cerrar las primeras fábricas; los despidos colectivos se aceleraron y el empleo cayó más rápidamente. Para fines de septiembre el empleo había disminuido en un 10 por 100 y la productividad en aproximadamente el 20 por 100. Para entonces, la tasa de paro había alcanzado al 5 por 100 de la población activa. A fines de 1990 la tasa de paro era del 6,1 por 100, y el 16,3 por 100 de los parados habían perdido su empleo como resultado de despidos colectivos. A fines de agosto de 1991 el paro llegaba al 9,4 por 100, y más del 25 por 100 había perdido su empleo como resultado de despidos colectivos. También en otros países el resultado de las reformas fue el paro oficial. Apareció en enero de 1991 y siguió en aumento: a fines del segundo trimestre alcanzaba aproximadamente el 6 por 100 en Bulgaria, el 3,8 por 100 en Checoslovaquia y el 0,9 por 100 en Rumania. También se incrementó hasta un 3,9 por 100 en Hungría.

Aunque no se dispone de datos sistemáticos relativos a Polonia³⁰, existen varias señales de que el proceso de reforma no aumentó la desigualdad de las rentas de los hogares. Las respuestas a las preguntas de las encuestas relativas a la situación económica de las familias y sus pautas de gasto siguieron siendo más o menos las mismas durante los dieciocho primeros meses de las reformas. En noviembre de 1987, y también en noviembre de 1989, el 42 por 100 de las familias entendían que su situación era mala y el 12 por 100 que era buena; en mayo de 1990 el 37 por 100 la juzgaba mala y el 14 por 100 buena; en mayo de 1991 el 40 por 100 calificaba su situación de mala y el 11 por 100 de buena (CBOS). Las preguntas relativas a los presupuestos familiares indican que aproximadamente el 10 por 100 de los hogares lograban ahorrar y que entre el 50 y el 60 por 100 apenas si tenía dinero suficiente para comprar los alimentos y la ropa

³⁰ Las fuentes estadísticas polacas no aportan datos sistemáticos sobre distribución. Sólo distinguen los hogares de los empleados estatales de los de los jubilados.

más baratos. El resto no consumía suficiente, tomaba prestado o gastaba sus ahorros. En consecuencia, una generalización elemental indica que, aproximadamente, a un 10 por 100 de los hogares le va bien mientras que un tercio oscilaba en el borde de la pobreza absoluta. El resto sobrevivía.

En resumen, durante este tiempo el principal logro del proceso de reforma fue la introducción de un mercado de consumo. Las colas y el racionamiento se vieron sustituidos con éxito por la asignación mediante los precios. Aunque esta operación fuera acompañada por una gran disminución de los salarios «reales», debe haber aumentado el bienestar. De hecho, no existen cifras que puedan transmitir la experiencia; para unas personas que durante decenios «cazaban» por las calles en busca de productos, transportando bolsas de «por si acaso» (*anuschka*) aparecía algo, que hacían colas porque las colas significaban que «debe haber llegado algo», el espectáculo de unas tiendas llenas de productos que se podían adquirir sin más que pagar su precio era algo maravilloso. Además, el brote inicial de inflación fue efímero y el tipo de cambio se estabilizó. En consecuencia, las reformas introdujeron simultáneamente un mercado de consumo y lograron estabilizar la economía.

Pero la inflación se controló sobre todo mediante restricciones de la demanda. El paro fue aumentando lenta pero constantemente. Todos los demás indicadores revelan la misma pauta. Tras un gran descenso en el primer semestre de 1990 y una recuperación relativa en el segundo semestre de ese año, el primer semestre de 1991 presenció un claro deterioro en todos los aspectos. Lo que es más importante, al cabo de dieciocho meses de reformas la economía seguía en declive: los salarios reales disminuían junto con la demanda y la producción, y el paro aumentaba a más velocidad. El tipo de cambio se encontraba sometido a nuevas presiones. Entre tanto, a medida que aumentaba el déficit presupuestario, los gastos en servicios sociales se iban reduciendo más.

Mi argumento no es que el proceso de reforma fuese un fracaso; en muchos sentidos cambió en ese escaso margen de tiempo la vida de la gente para mejor. Además, el motivo por el que la producción, el empleo y los niveles de vida bajaron no fue exclusivamente la reforma; un indicio es que el producto material neto y la producción industrial disminuyeron en varios países antes de que se introdujera el tratamiento de choque; otro es que la economía de Hungría siguió una vía parecida a las economías de los países que habían adoptado

una actitud más radical. Estas economías empeoraron debido en parte a que se había desintegrado el antiguo sistema de asignación de recursos, comprendidas las relaciones comerciales con la Unión Soviética; en parte porque coincidieron las subidas de los precios del petróleo y de los tipos internacionales de interés, y sólo en parte debido a las reformas.

Por el contrario, creo que esta experiencia demuestra que, aunque un programa de reformas sea tan radical como el polaco, la transición a una economía de mercado es, inevitablemente, un proceso largo. Al cabo de dieciocho meses no se ve el final del camino.

El paro distaba mucho de haber tocado fondo. Existían varias señales de que la inmensa mayoría de las empresas estatales no habían modificado su comportamiento tradicional y habían decidido esperar a ver cómo terminaban las cosas³¹. La mejor prueba de la actitud de las empresas estatales es que, durante los dieciocho primeros meses

³¹ La afirmación de Lipton y Sachs (1990: 120) de que «en respuesta, casi todos los directivos han iniciado una estrategia de doble vía que comprende la revaluación de sus procesos de producción y, ante una acumulación no deseada de existencias, la búsqueda de nuevos mercados en el país y en el exterior» equivale a confundir los deseos con la realidad. Lipton y Sachs están tan deseosos de justificar la estrategia de las reformas que no observan que en el momento en que escribían no había ningún motivo para que las empresas estatales modificaran su comportamiento, dado que eran sumamente rentables. Durante los cuatro primeros meses de la reforma, su tasa de beneficios aumentó en un 15 por 100. Un estudio de 15 empresas estatales realizado por Dabrowski, Federowicz y Levitas (1990: 26) concluye que las reacciones de las empresas varían mucho y se abstiene de hacer evaluaciones cuantitativas. Sin embargo, los autores concluyen: «Así, los cambios observados distaban mucho del dinamismo que hace falta para una expansión de los mercados. Lo que resulta especialmente llamativo es la falta de pautas de comportamiento adecuado, en particular la costumbre de contemplar el futuro de la empresa según sus perspectivas de supervivencia económica. En lugar de plantearse la pregunta de ¿qué podemos vender?, con demasiada frecuencia los que responden se preguntan sólo lo que pueden producir.» Los autores citan varios casos en los cuales las empresas reaccionaron a un descenso de la demanda de sus productos con una subida de los precios, y en que los directivos adoptaron una actitud de esperar y ver, con la esperanza de utilizar sus contactos personales para obtener contratos del Estado. Mis propias conversaciones en septiembre de 1990 con varios sociólogos que estudian empresas estatales indican que casi todos los directivos adoptaron una actitud conservadora, cuidando tan sólo de sus propios intereses y esperando a que se les obligara a hacer algo. Esa actitud temporizadora se vio exacerbada por los retrasos en la ley de privatización; los directivos de las empresas estatales no sabían qué iba a ser de ellos. La ley de privatización finalmente adoptada no clarificó los derechos de propiedad. Introdujo una solución temporal según la cual las empresas estatales se convertirían en empresas públicas propiedad del Estado hasta que apareciesen compradores privados.

después de la reforma, sus ventas disminuyeron en aproximadamente el 50 por 100, mientras que el empleo se reducía aproximadamente un 20 por 100. En consecuencia, las ventas por trabajador disminuyeron en casi un 40 por 100, y las empresas estatales seguían acumulando mano de obra. La ley de privatización que se promulgó no sirvió más que para perpetuar la incertidumbre: tras ella se privatizaron pocas empresas, pero muchas sabían que lo serían. Muchos mercados aún no se habían formado: no existía una bolsa de valores efectiva, ni un mercado laboral, ni un mercado de créditos. La introducción del nuevo sistema fiscal se aplazó por un año; el nuevo sistema no se aprobó hasta julio de 1991, para entrar en vigor en 1992³². La inversión extranjera privada, distinta de las ayudas gubernamentales y de los organismos multilaterales, era minúscula. En agosto de 1990, dieciocho meses después de que se liberalizase la Ley sobre Empresas Mixtas, la Agencia para la inversión extranjera había expedido 1.903 permisos sobre un total de 2.309 solicitudes, y había 800 empresas funcionando. La inversión total era del orden de 100 millones de dólares. En febrero de 1991 estaban inscritas 3.000 empresas con capital extranjero, con unos 400 millones de dólares de capital.

Además, aunque los datos son escasos, existen pocos indicios de que el salto hacia el mercado indujera el milagro monetarista de una explosión del espíritu empresarial popular. Como señalan Lipton y Sachs (1990: 111), «el objeto de la competencia es la aparición rápida de mercados de bienes, mano de obra y capital, lo cual crea el clima adecuado para la reasignación masiva de recursos necesaria para una transformación fundamental de la economía». Hasta ahora nada de esto ha ocurrido y existe poco apoyo a esta afirmación al nivel de las actitudes individuales. Como Elster (1990) argumenta, cuando existen externalidades, las preferencias por sistemas económicos difieren drásticamente de las decisiones individuales. Aunque en 1988 la propiedad privada y los mercados gozaban de un apoyo general, Rychard (1991a: 422 y 423) indica que el 78,7 por 100 de los padres querían que sus hijos encontraran trabajo en el sector estatal, y sólo el 14,5 por 100 deseaban que sus hijos trabajasen en el sector privado. En una encuesta realizada a fines de junio de 1990, el 72,2 por 100 de las respuestas apoyaban la privatización de las empresas estatales, pero el 52,3 por 100 prefería trabajar en empresas estatales (*Zycie*

³² El motivo fue puramente técnico: falta de ordenadores y de oficinas (*Gazeta Wyborcza*, 13 de septiembre de 1990).

Warszawy, 25 de junio de 1990). La proporción de empleados estatales que dijeron que abrirían sus propios negocios si perdieran sus empleos actuales permaneció casi constante, en torno al 30 por 100 de febrero a noviembre de 1990, mientras que la proporción de quienes deseaban hacerse independientes aumentó lentamente del 36 por 100 en febrero al 42 por 100 en noviembre (CBOS). Y mientras que el apoyo de la opinión pública a la economía de mercado era abrumador, en agosto el 65 por 100 de los encuestados estaban de acuerdo con la afirmación de que «el Estado debía controlar los precios y no permitir que subieran demasiado», mientras que sólo el 23 por 100 opinaba que los precios debían estar determinados libremente por el mercado (OBOP).

Los indicadores económicos proporcionan una visión más compleja. Los optimistas afirman que efectivamente se produjo la explosión prevista de espíritu empresarial. Durante el primer semestre se crearon 175.000 empresas privadas y, según algunas fuentes occidentales, a fines de año se habían formado 500.000. Sin embargo, durante los seis meses acerca de los cuales disponemos de datos sistemáticos, 147.000 empresas privadas cerraron o suspendieron sus actividades. En consecuencia, el aumento neto fue sólo de 28.000. Las nuevas empresas se hallaban sobre todo en el comercio —había 90.000 nuevas empresas que se dedicaban al comercio ambulante— mientras que el número de empresas de artesanía y servicios disminuyó en 53.000. La media de empleo en el sector privado bajó de 1,98 empleados por empresa en 1989 a 1,75 en agosto de 1990 (*Gazeta Bankowa*, 9 de septiembre de 1990). Las investigaciones de Buchner-Jeziorska (1990) arrojan alguna luz sobre este fenómeno, pues demuestran que los empresarios que tuvieron mucho éxito en los márgenes de la economía socialista eran candidatos improbables a formar parte de la nueva clase empresarial. Dadas la incertidumbre y la exorbitante rentabilidad de sus actividades, han aprendido a no dedicarse sino a empresas que puedan liquidarse rápidamente, y a consumir a enorme velocidad.

Ninguna de estas cifras puede considerarse como un veredicto definitivo; sería poco razonable prever que las actitudes y los comportamientos cambiasen de la noche a la mañana. De hecho, los datos más recientes indican que el sector privado da muestras de pujanza mientras que el estatal sigue en declive. Pero, en el mejor de los casos, la transformación será lenta: la obtención de rentas rápidas en mercados precarios es una forma de actividad empresarial diferente de

aquella que consiste en invertir en activos fijos a fin de obtener una tasa competitiva de retornos.

En consecuencia, al cabo de dieciocho meses de reformas, tal como dice un chiste polaco, «hay un túnel al final de la luz». A medida que se introducen nuevas medidas de reforma, las condiciones económicas siguen empeorando y todavía no se ha tocado fondo³³. El período entre estabilización y reanudación del crecimiento es inevitablemente largo. México creció por primera vez nada menos que después de seis años de un programa de estabilización que tuvo éxito; Bolivia todavía no ha tenido crecimiento. Por eso las cuestiones políticas son clave para el éxito de las reformas. ¿En qué condiciones puede ser apoyado un plan de reformas como expresión del proceso democrático?

La dinámica de la opinión pública

La evolución de la opinión pública

Cuando se inició el programa de reformas, sacudió el escepticismo acumulado, generó confianza y movilizó un apoyo generalizado. La

³³ Según un estudio del Banco Mundial (*Poland: Economic Management for a New Era*, 1990) realizado en 1989, los resultados de una estrategia que concentrara en un solo golpe todas las medidas en Polonia serían que un tercio de la producción industrial desaparecería y el PIB se reduciría en un 15 por 100. Esa predicción parece demasiado optimista. A este respecto resulta ilustrativa la experiencia de Alemania del Este. La economía de Alemania del Este hizo el tránsito al mercado de una sola vez. El paro en la antigua RDA alcanzó el 32,5 por 100 en abril de 1991 (si se cuentan los parados oficiales, que constituían el 9,5 por 100 de la fuerza de trabajo, y los que trabajaban «a tiempo parcial», que añadían otro 23 por 100) y bajó por primera vez al 31,8 por 100 en mayo. Según simulaciones realizadas por MacDonald y Thumann (1990: 82, 88), si para el año 2001 la economía de Alemania del Este alcanzara una producción por trabajador igual al 80 por 100 del nivel de Alemania occidental (era del 31 por 100 en 1991), el paro llegaría a su máximo con un 26,5 por 100 en 1991 y bajaría al 6 por 100 en el año 2001. Si la productividad de la fuerza de trabajo llegara sólo al 60 por 100 del nivel de Alemania occidental, entonces el paro llegaría a su máximo con un 36 por 100 en 1991 y bajaría al 9 por 100 en el año 2001. La producción industrial disminuyó en un 50 por 100 en Alemania del Este en los 6 meses siguientes al 1 de julio de 1990, y el PIB se redujo en un 15 por 100. Las predicciones generales son que la producción industrial se reducirá entre un 40 y un 50 por 100 más y el PIB en otro 15 a 20 por 100 en 1991. Es decir, que para Alemania del Este el fondo se halla en torno al 30 por 100 de paro y una disminución del 30 por 100 de la producción industrial. Y obsérvese que, junto con Checoslovaquia, se suponía que la economía de Alemania del Este era la más eficiente entre las economías de planificación central. Si utilizamos esas cifras como criterio de medida, a Polonia le queda mucho camino por recorrer antes de que empiece su recuperación.

idea misma de las reformas radicales se veía apoyada por un margen de tres a uno; concretamente el plan Balcerowicz por casi el mismo margen. El optimismo subió desmesuradamente. Una pregunta formulada por el OBOP en noviembre de todos los años desde 1979 —si el año siguiente sería mejor para el país y mejor para la persona preguntada— dio en 1989 los niveles más altos de optimismo jamás registrados³⁴. La diferencia en porcentaje neto entre las personas que opinaban que la economía iba a mejorar y las que opinaban que empeoraría en los dos años siguientes pasó de 6, en julio de 1989, a 45 en diciembre y era todavía de 44 en abril de 1990 (CBOS). En otra encuesta, la diferencia neta entre quienes opinaban que la economía mejoraría en lugar de empeorar en los tres años siguientes pasó de 18 en marzo de 1989 a 48 en noviembre de 1989 y 49 en enero de 1990 (OBOP). Además, no se trataba de un optimismo carente de información: el Gobierno había advertido que iba a haber dificultades y la población esperaba que llegaran. Pero estaba dispuesta a soportar ese coste. En febrero el 52 por 100 respondía que «apoyaría al Gobierno si anunciara que su situación debe seguir empeorando algo en los próximos meses», mientras que el 33 por 100 respondía que no. En marzo el 53 por 100 estaba de acuerdo con la afirmación: «La gente piensa que hay dificultades, pero necesitamos sufrir para que las cosas mejoren en el futuro». Estaban dispuestos a sufrir y estaban dispuestos a apoyar el programa que generaba ese sufrimiento, pues creían que éste era inevitable, que el programa de reformas era correcto y que daría fruto en un futuro previsible³⁵.

³⁴ La proporción que decía que el año próximo sería mejor para el país pasó del 24 por 100 en 1970 al 32 por 100 en 1980, bajó al 22 por 100 en 1981 y volvió a subir al 41 por 100 en 1982, cuando el Gobierno militar anunció el primer programa de reformas. Disminuyó en 1983 y 1984 y volvió a aumentar en 1985 cuando el Gobierno trató de intensificar las reformas económicas. Volvió a caer en 1986 y 1987 para subir el 32 por 100 en 1988 cuando el Gobierno Rakowski intentó de nuevo las reformas. Ascendió al 54 por 100 en noviembre de 1989 y llegó al nivel de 1984 (30 por 100) en noviembre de 1990. En consecuencia, parece que cada una de las reformas anunciadas, fuese bajo un régimen autoritario o bajo una democracia, significó una nueva inyección de esperanza.

³⁵ Desconozco por completo sobre qué bases la Conferencia OCDE/Banco Mundial sobre la transición a una economía de mercado en Europa central y del Este decidió que «en los países con gobiernos democráticos recién elegidos las autoridades tienen que enfrentarse con las falsas expectativas de su población de que deshacerse del yugo de una sociedad planificada rendiría mejoras económicas inmediatas; en todas las economías en transición existe una falta de comprensión pública de los costes inevitables de los cambios de sistema» (Marer, 1991).

Como los datos expuestos en el Cuadro 3.4 hablan por sí solos, podemos evitar entrar en detalles acerca de la evolución de la opinión pública. Permítaseme únicamente indicar una periodización.

Casi todos los indicadores de la opinión pública revelaban que la percepción de las condiciones del momento y las esperanzas para el futuro siguieron manteniéndose estables hasta mayo de 1990, mes que mostró la primera disminución apreciable de ese apoyo. Los niveles alcanzados en mayo siguieron siendo bastante estables hasta fines de 1990. De hecho, casi todos los indicadores revelaron unos niveles de satisfacción y optimismo ligeramente mayores en noviembre que en mayo. En 1991 empezaron a empeorar otra vez el diagnóstico de la situación actual, el optimismo, la disposición a soportar sacrificios y el apoyo al programa de Balcerowicz. Tras un respiro temporal en abril, en mayo se produjo el mayor giro contra las reformas registrado hasta la fecha. Los datos de agosto indican que el descontento con las reformas se hizo todavía más pronunciado. En agosto de 1991 el Plan Balcerowicz obtuvo un resultado neto de -32 . La proporción de encuestados que opinaban que los sacrificios actuales tendrían fruto en el futuro bajó al 23 por 100, y el 71 por 100 pensaba que sus sacrificios no comportarían ninguna mejora.

En resumen, las reformas gozaron de un apoyo abrumador a partir del momento que se anunciaron y hasta los cuatro primeros meses de su aplicación, inclusive. Ese apoyo disminuyó mucho al cabo de unos meses, pero siguió siendo estable y considerable durante el resto del primer año. En los seis meses siguientes la confianza en la reforma volvió a disminuir mucho, y al cabo de dieciocho meses una clara mayoría de la opinión pública se volvió en contra de ellas por primera vez.

Dinámica económica y opinión pública

¿Por qué disminuyó el apoyo a las reformas? ¿Hasta qué punto la evaluación de las condiciones actuales, el optimismo acerca del futuro y el apoyo a un programa específico de reformas dependen de la dinámica de la economía? ¿Qué variables económicas importan para la dinámica de la opinión pública y cómo afectan a esta última?

Como se dispone de datos mensuales sobre variables económicas y diversos aspectos de la opinión pública desde enero de 1989 hasta la actualidad, podemos iniciar (con todas las precauciones del caso)

CUADRO 3.4.—*Actitudes hacia la economía y el programa de reformas (porcentajes)*

	<i>Me</i>	<i>Hme</i>	<i>Mc</i>	<i>St</i>	<i>Ee</i>	<i>Im</i>	<i>It</i>	<i>Pb</i>
<i>1989</i>								
Enero	-31	-7		-34	-84		-70	
Febrero		3						
Marzo	8	-18	-16	-24	-90		-89	
Abril	8	-1		-1	-87	-74	-54	
Mayo		1					-59	
Junio	17		-2	-1	-81	-65	-44	
Julio	-6		-31	-39	-92	-75	-76	
Septiembre	23	11	-3	3	-92	-82	-59	
Octubre		21						
Noviembre	45	48	11	12	-81	-70	-32	
Diciembre		27						
<i>1990</i>								
Enero	33	49	5	-31	-84	-73	-76	33
Febrero	42		12	-21	-71	-72	-65	26
Marzo	37	24	15	-22	-43	-62	-63	11
Abril	44	27	25	-17	-37	-57	-55	15
Mayo	30	15	10	-43	-46	-63	-70	9
Junio	32	5	10	-42	-43	-64	-67	15
Julio	28		7	-33	-52	-69	-80	2
Septiembre	28	22	8	-37	-39	-63	-64	14
Octubre	33	5	12	-42	-38	-62	-64	15
Noviembre	36		17	-26	-57	-76	-79	7
<i>1991</i>								
Enero	32		12	-16	-40	-61		1
Febrero	21		0	-40	-42	-59	-72	-12
Marzo	24	10	5	-48	-38	-62		4
Abril	32	16	12	-30	-28	-56	-60	12
Mayo	16	-10	-4	-55	-62	-67	-83	-17
Junio	6	-13	-12		-53	-69		-18
Julio	7		-12	-51	-66	-78	-85	-28
Agosto	16		-6	-47	-54	-78	-76	-32

Me: «¿Mejorará o empeorará la economía en los dos próximos años?» Resultado neto = «mejorará» - «empeorará».

Hme: «¿Habrá una mejoría económica en los tres próximos años?» Resultado neto = «mejoría» - «empeoramiento».

Mc: «¿Mejorarán las condiciones materiales de vida de la gente o empeorarán en los dos próximos años?» Resultado neto = «mejorarán» - «empeorarán».

St: «En su opinión, ¿aumentarán o disminuirán las tensiones sociales en las semanas o los meses que vienen?» Resultado neto = «disminuirán» - «aumentarán».

Ee: «¿Cómo evalúa usted la situación económica del país?» Resultado neto = «buena» - «mala».

Im: «¿Cómo evalúa usted las actuales condiciones materiales de vida de la gente?» Resultado neto = «buenas» - «malas».

It: «A su juicio, ¿experimenta nuestra sociedad calma y relajación o ansiedad y tensión?» Resultado neto = «calma» - «tensión».

Pb: «¿Cómo calificaría usted su actitud hacia el Plan Balcerowicz?» Resultado neto = «apoyo» - «oposición».

Fuente: CBOS, *Servis Informacyjny*, varios números (excepto con respecto a *Me*, que procede de OBOP).

unos análisis estadísticos sencillos. Los datos sobre opinión pública enumerados en el Cuadro 3.4 comprenden evaluaciones de las condiciones actuales, previsiones y una evaluación del plan Balcerowicz. Tanto las evaluaciones como las previsiones comprenden tres preguntas, dos de ellas tan interrelacionadas que aportan una verificación de su fiabilidad: una se refiere a la economía y otra a las condiciones de vida (la tercera inquiriere sobre las tensiones en la sociedad). Además, dos organizaciones de opinión pública preguntaron a la gente acerca de sus previsiones respecto de la economía. En total, disponemos de ocho preguntas que se han formulado de forma por lo menos esporádica desde enero de 1989 hasta mayo de 1991³⁶.

Las correlaciones entre las respuestas se exponen en el Cuadro 3.4A³⁷. Obsérvese que las variables de las previsiones coinciden (HME es la variable de OBOP; todas las demás proceden de CBOS), al igual que las evaluaciones de la situación actual. Parece que, especialmente una vez que se iniciaron las reformas, el público hizo previsiones acerca del futuro con independencia de su evaluación de la situación actual. Los indicadores de tensión social no se correlacionan con otras actitudes si atendemos a todo el período, pero sí en caso de que consideremos sólo el período a partir de enero de 1990. Basta con un vistazo a los datos para ver que en 1989 las tensiones aumentaron y disminuyeron en función de los acontecimientos políticos más que de los estados de ánimo económicos.

¿Cómo configuran las variables económicas esas actitudes? El Cuadro 3.4B muestra las correlaciones entre variables económicas y de actitud: la parte superior a partir de enero de 1989, la inferior a partir de las reformas; es decir, desde enero de 1990.

³⁶ Las variables que evalúan la situación actual recibieron [en inglés] una inicial «e», que significa «Es...», mientras que las variables que se refieren a previsiones recibieron la inicial «S», que significa «Servirá...» (advertencia incluida en la presente edición con fines puramente explicativos. En castellano resultaba imposible reflejar sistemáticamente esta fórmula de iniciales si se aspiraba a mantener el sentido de fondo de las preguntas (N del T.). CBOS no realiza sus encuestas mensuales en agosto ni en diciembre. En cambio, los datos de OBOP de que dispongo adolecen de varias lagunas. De ahí que el número de observaciones respecto de los análisis concretos oscilen entre 8 y 20. Los datos de CBOS están disponibles por suscripción a *Servis Informacyjny*, publicación mensual. Los datos de OBOP son inéditos; agradezco la generosidad del director Jacek Szymanderski, que me consiguió esos resultados.

³⁷ Se trata de correlaciones entre series cronológicas de respuestas medias. Cito algunos datos interseccionales cuando están disponibles.

CUADRO 3.4A.—*Correlaciones entre las actitudes hacia las reformas (enero de 1989 a mayo de 1991 en la esquina inferior derecha, enero de 1990 a mayo de 1991 en la superior derecha)*

	<i>Me</i>	<i>Mc</i>	<i>Hme</i>	<i>St</i>	<i>Ee</i>	<i>Im</i>	<i>It</i>	<i>Pb</i>
<i>Me</i>	1,00	0,86 (13) ^a	0,64 (8)	0,73 (13)	-0,27 (13)	-0,21 (13)	0,53 (8)	0,62 (13)
<i>Mc</i>	0,93 (17)	1,00	0,39 (8)	0,64 (13)	0,17 (13)	0,07 (13)	0,50 (8)	0,27 (13)
<i>Hme</i>	0,71 (12)	0,61 (12)	1,00	0,69 (8)	-0,32 (8)	-0,21 (8)	0,29 (8)	0,89 (8)
<i>St</i>	0,15 (20)	0,11 (17)	0,36 (12)	1,00	-0,23 (13)	-0,13 (13)	0,37 (8)	0,20 (13)
<i>Ee</i>	0,54 (20)	0,60 (17)	-0,37 (12)	-0,51 (20)	1,00	0,83 (13)	0,89 (8)	-0,63 (13)
<i>Im</i>	0,22 (17)	0,42 (17)	-0,17 (12)	-0,34 (17)	0,82 (17)	1,00	0,78 (8)	-0,44 (13)
<i>It</i>	0,30 (14)	0,18 (17)	0,54 (12)	0,81 (14)	-0,22 (14)	0,16 (14)	1,00	0,55 (8)
<i>Pb</i>	No pertinente durante este período							

Me: «¿Mejorará la economía?»

Mc: «¿Mejorarán las condiciones de vida?»

Hme: «¿Mejorará la situación económica?» (OBOP).

St: «¿Disminuirán las tensiones?»

Ee: «¿Está bien la economía?»

Im: «¿Son bajas las tensiones?»

Pb: «Plan Balcerowicz».

Todas las variables se miden como diferencia neta entre respuestas positivas y negativas.

^a Los paréntesis indican el número de observaciones.

Las pautas generales durante el período de reformas son las siguientes:

1. Los salarios nominales no tuvieron ningún efecto en las actitudes hacia las reformas; no existe ninguna prueba de espejismo monetario.

2. Cuando los salarios reales aumentaron, la inflación bajó, los gastos en alimentos se redujeron y la demanda aumentó —en resumen, cuando las condiciones económicas fueron mejores—, la mayor parte de la gente las evaluó positivamente. Tuvo una visión realista de

CUADRO 3.4B.—*Variables económicas y actitudes hacia las reformas*

Enero 1989 a mayo 1991								
	<i>Me</i>	<i>Hme</i>	<i>Mc</i>	<i>St</i>	<i>Ee</i>	<i>Im</i>	<i>It</i>	
<i>Salnom</i>	0,35 (20) ^a	0,08 (17)	0,23 (17)	0,18 (20)	0,06 (20)	-0,02 (17)	0,29 (14)	
<i>Salrea</i>	0,18 (20)	0,13 (17)	-0,13 (17)	-0,05 (20)	0,34 (20)	0,38 (17)	0,11 (14)	
<i>Infl</i>	0,15 (20)	-0,10 (17)	0,54 (17)	0,22 (20)	-0,45 (20)	-0,45 (17)	-0,04 (14)	
<i>Alim</i>	0,79 (20)	0,53 (17)	0,76 (17)	-0,15 (20)	0,44 (20)	0,01 (17)	-0,13 (14)	
<i>Ventas</i>	-0,00 (20)	0,18 (17)	-0,38 (17)	0,10 (20)	0,14 (20)	0,10 (17)	0,39 (14)	
<i>Emp</i>	-0,25 (20)	-0,55 (17)	0,09 (17)	0,21 (20)	-0,31 (20)	-0,25 (17)	0,33 (14)	
Enero 1990 a mayo 1991								
	<i>Me</i>	<i>Hme</i>	<i>Mc</i>	<i>St</i>	<i>Ee</i>	<i>Im</i>	<i>It</i>	<i>Bp</i>
<i>Salnom</i>	0,07 (13)	-0,04 (13)	-0,05 (9)	0,14 (13)	-0,04 (13)	-0,15 (13)	-0,14 (8)	-0,07 (13)
<i>Salrea</i>	-0,11 (13)	0,12 (13)	-0,60 (9)	-0,08 (13)	0,57 (13)	0,25 (13)	-0,18 (8)	-0,51 (13)
<i>Infl</i>	0,15 (13)	-0,23 (13)	0,78 (9)	0,17 (13)	-0,83 (13)	-0,47 (13)	0,44 (8)	0,65 (13)
<i>Alim</i>	0,36 (13)	0,11 (13)	0,63 (9)	0,13 (13)	-0,52 (13)	-0,19 (13)	0,35 (8)	0,65 (13)
<i>Ventas</i>	-0,05 (13)	0,18 (13)	-0,80 (9)	-0,34 (13)	0,62 (13)	0,36 (13)	0,48 (8)	-0,29 (13)
<i>Emp</i>	-0,29 (13)	-0,29 (13)	-0,12 (9)	-0,13 (13)	0,14 (13)	0,21 (13)	0,26 (8)	-0,18 (13)
<i>Paro</i>	-0,65 (13)	-0,31 (13)	-0,73 (10)	-0,35 (13)	0,58 (13)	0,29 (13)	-0,56 (8)	-0,77 (13)
<i>Col</i>	-0,67 (13)	-0,34 (13)	-0,72 (10)	-0,36 (13)	0,58 (13)	0,33 (13)	-0,54 (8)	-0,78 (13)

^a Los paréntesis indican el número de observaciones.

la situación. A su vez, sus previsiones fueron en gran medida independientes de la situación actual y su percepción: prueba de que la gente no se limitó a extrapolar las condiciones actuales, sino que tuvo teorías acerca de la dinámica de las reformas³⁸.

3. La aprobación del Plan Balcerowicz fue más generalizada cuando la situación económica actual era mala y más gente la evaluaba como tal; el apoyo al programa de reformas fue menor cuando la situación mejoró y más gente lo entendió de ese modo. Así ocurrió respecto de los salarios reales, la inflación, los gastos en alimentos y la demanda (reflejada en las ventas por parte de las empresas estatales). El público pareció aceptar el argumento de que los salarios bajos y la inflación eran un coste necesario de la transformación de la economía y parece haber quedado satisfactoriamente persuadido de que las reformas eran el remedio, y no la causa, de la disminución de las rentas y la subida de los precios. Pero las reformas eran dolorosas y cuando la situación económica ofreció señales de mejora parece que más gente concluyó que las reformas ya habían sido suficientes: como las cosas ya iban mejor, no hacía falta seguir.

Así, la gente pareció interpretar la situación presente sintomáticamente: entendió que las condiciones malas indicaban que la economía necesitaba un tratamiento; las buenas, como un indicio de que ya se había recuperado. Esto no es una creencia racional³⁹. En consecuencia, estos hallazgos pueden indicar una miopía individual, aunque con un matiz: la continuación de las reformas se veía amenazada cuando la economía mostrase los primeros indicios de recuperación⁴⁰. Pero también puede indicar una postura de riesgo justificada: si la gente estaba muy insegura de que las reformas fuesen a mejorar su situación a largo plazo, es racional que pretendiese evitar las privaciones a corto

³⁸ La variable HME, procedente de OBOP, muestra unas correlaciones con las variables económicas persistentemente más altas que las previsiones generadas por CBOS.

³⁹ Esa creencia sería racional si la dinámica del consumo durante las reformas hubiera tenido «un solo fondo»; es decir, si fuera cierto que una vez que la economía diese muestras de mejorar, estuviese garantizada una mejora constante. Esa puede ser una teoría sustentada por mucha gente; por lo tanto, dadas sus creencias, la decisión de apoyar y oponerse a las reformas podía ser instrumentalmente racional. Pero sospecho que esas creencias no eran cognoscitivamente racionales. No se basaban en los mejores datos disponibles, sino en una confusión entre deseos y realidades inducida por la preocupación acerca de los costes de ulteriores privaciones.

⁴⁰ Una analogía útil puede ser la de los enfermos que, cuando se les dice que deben continuar un tratamiento durante un tiempo determinado, lo interrumpen en cuanto mejoran y lo reanudan cuando se repiten los síntomas.

CUADRO 3.5.—*Algunos datos comparados*

	<i>Apoyo neto al Plan Balcerowicz</i>				
	<i>Feb. 90</i>	<i>Abr. 91</i>	<i>Jun. 91</i>		
<i>Evaluación de la situación</i>					
<i>material propia</i>					
Muy mal y mala	-3		-36		
Buena y muy buena	50		39		
<i>Renta</i>					
Segunda categoría por abajo		2	-35		
Categoría mediana		21	-20		
Segunda categoría por arriba		35	18		
<i>Ocupación</i>					
Profesionales y directivos		32	46		
Otros empleados de oficina		28	3		
Trabajadores especializados		17	-28		
Trabajadores no especializados		0	-18		
Agricultores		-12	-47		
Empresarios privados		23	-10		
<i>Apoyo al Plan Balcerowicz en una muestra de empleados del Estado</i>					
	<i>Feb. 90</i>	<i>Mar. 90</i>	<i>Abr. 90</i>	<i>Jun. 90</i>	<i>Sep. 90</i>
<i>Evaluación de la situación</i>					
<i>material propia</i>					
Muy mala y mala	28	26	18	16	12
Buena y muy buena	57	56	38	57	47

plazo y al mismo tiempo estuviese en contra de hacer más sacrificios cuando las cosas fuesen mejor. De ahí que la decisión acerca de si las reformas debían continuar o no dependiese de que uno creyera que el programa de reformas fuera a aumentar el bienestar a largo plazo. Por eso las actitudes de los economistas y las de la población difieren a menudo.

Estas pautas agregadas no implican que fuesen quienes estaban en peores condiciones quienes más apoyaban el programa de reformas. Todo lo contrario; como revela el Cuadro 3.5, quienes tenían rentas bajas, quienes creían que su situación económica era mala y quienes tenían un nivel de educación bajo y desempeñaban tareas manuales expresaban persistentemente un apoyo menor al Plan Balcerowicz que quienes estaban en mejor situación conforme a todos

CUADRO 3.5 (continuación)

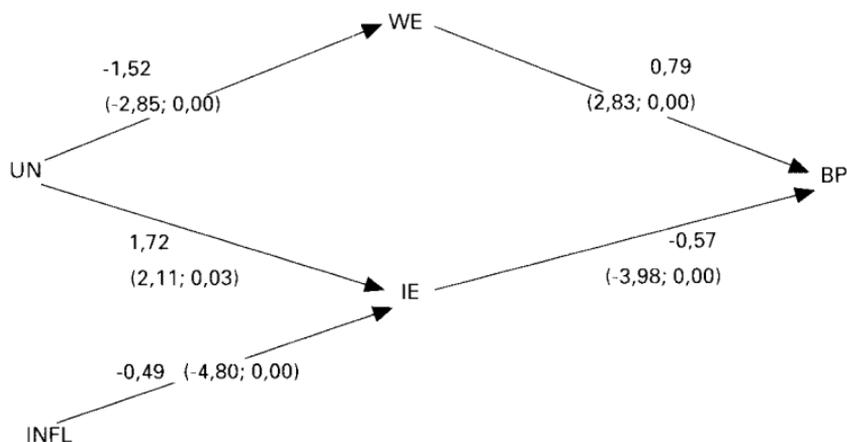
	<i>Confianza neta en el Gobierno, por ocupación</i>				
	<i>Profesionales y directivos</i>	<i>Otros empleados de oficina</i>	<i>Trabajadores especializados</i>	<i>Trabajadores no especializados</i>	<i>Agricultores</i>
<i>1990</i>					
Enero	82	69	62	55	60
Febrero	81	67	58	50	52
Marzo	52	60	53	40	16
Abril	65	53	41	28	28
Mayo	70	54	38	37	17
Junio	65	49	34	29	31
Julio	74	35	16	22	-7
Agosto					
Septiembre	55	41	26	40	-10
Octubre	64	42	27	24	4
Noviembre	66	27	20	22	-2
Diciembre					
<i>1991</i>					
Enero	21	32	30	34	13
Febrero	44	21	38	25	0
Marzo	39	22	26	7	-21
Abril	55	44	30	20	0
Mayo	38	7	0	-2	-37
Junio	21	-4	-19	4	-55
Julio	61	-20	-6	-45	-37
Agosto	18	-2	-10	16	-51

estos criterios. Es decir, la estructura de clase de las actitudes hacia el programa de reforma era pronunciada. Estos datos comparados no son incoherentes con los resultados derivados de analizar la serie cronológica de las respuestas medias, dado que las diferencias entre las categorías fueron casi constantes a lo largo del tiempo y estuvieron determinadas por las posiciones iniciales en enero de 1990. En consecuencia, diferentes categorías partieron de diferentes posiciones iniciales que estuvieron determinadas por su lugar en la estructura económica, pero todas las categorías se vieron afectadas del mismo modo por el cambio de las circunstancias económicas. Los pobres estaban menos dispuestos a transacciones intertemporales en el momento inicial, y siguieron menos dispuestos a hacerlas a lo largo de todo el período, pero los pobres reaccionaron a la evolución de las circunstancias de la economía de forma muy parecida a

quienes estaban en mejor situación y con la misma irracionalidad.

4. Aunque la pauta descrita más arriba induce a la perplejidad, su importancia es menor comparada con los efectos del paro. Éste, que sólo apareció oficialmente con la introducción de las reformas, afectó tanto a los diagnósticos del momento como a las previsiones para el futuro. Al ir aumentando, la gente tendió a evaluar la situación actual como buena, pero a manifestar pesimismo acerca del futuro. El motivo, creo, es que la proporción de la fuerza de trabajo afectada por el paro fue relativamente baja durante la mayor parte del período en estudio y, entre el subsidio de paro, la indemnización por despido y el trabajo irregular, el consumo no se vio gravemente afectado por el paro. La gente tendió a interpretar la tasa de paro como indicio de que las reformas funcionaban, y valoró como buena la situación del momento. Por otra parte, el temor al paro estaba generalizado y fue en aumento. De ahí que, a medida que las cifras de paro subieron, la gente creyese simultáneamente que las reformas eran necesarias y nocivas; se sintiese más inclinada a apoyar las reformas porque la economía estaba en malas condiciones y a oponerse a ellas porque introducían el peligro de paro⁴¹. El temor al paro superó los efectos

⁴¹ Con toda la cautela necesaria permítaseme informar de un experimento de regresión que demuestra el papel del paro en la configuración de las actitudes hacia el Plan Balcerowicz. Se presentan en forma gráfica los resultados de una regresión aparentemente inconexa en la que las repercusiones del paro se siguen por separado a través de sus efectos en el optimismo y en la evaluación actual de la economía. Los números encima de cada línea son coeficientes, entre paréntesis figuran las estadísticas *t*- y los niveles de significado (no informo sobre las constantes por falta de espacio). Recordemos que estos resultados son frágiles: Hay catorce observaciones para estimar ocho coeficientes.



de todas las demás variables económicas combinadas e hizo que la gente se volviese contra el programa de reformas.

Además, los datos comparados revelan que quienes se sentían amenazados por el paro se opusieron con mucha mayor probabilidad a las reformas. Entre febrero y noviembre de 1990 se entrevistó en cinco ocasiones a una muestra de empleados del sector público (aproximadamente el 80 por 100 de los sectores no agrícolas). Cuanto más amenazados se sentían por el paro, menos dispuestos estaban a apoyar el Plan Balcerowicz:

«¿Corre usted peligro de perder su trabajo?»

Partidarios del Plan Balcerowicz

	<i>Feb. 90</i>	<i>Mar. 90</i>	<i>Abr. 90</i>	<i>Jun. 90</i>	<i>Nov. 90</i>
Muy en peligro	29	27	21	15	20
Gran peligro	37	32	25	24	20
Algún peligro	44	38	33	38	22
Ningún peligro	42	42	34	44	36

En conclusión, mientras que mucha gente estaba dispuesta a aceptar que era necesario continuar las reformas para impedir una nueva reducción de los salarios reales y combatir la inflación, y estaba dispuesta a creer que el paro indicaba que las reformas funcionaban, la pérdida del empleo era un precio que no estaba dispuesta a pagar. La perspectiva del paro erosionó el apoyo al programa de reformas.

La reacción de la opinión pública a las reformas

Desde la perspectiva de los defensores de reformas radicales, toda oposición política a éstas parece constituir un populismo irresponsable. Pero hay dos cuestiones que merecen una reflexión más a fondo. En primer lugar, ¿es razonable prever que los políticos que compiten en condiciones democráticas no exploten el descontento con las reformas en propio beneficio partidista? En segundo lugar, y lo que es más importante, ¿no debemos prever que, a menos que la oposición a las reformas halle expresión a través del proceso democrático, irrumpa de otra forma y amenace las instituciones democráticas?

Walesa dijo lo segundo e hizo lo primero. Con su increíble olfato de lo que es el sentimiento popular, dejó de apoyar al Gobierno a fines de mayo de 1990, justo cuando todos los indicadores de apoyo empezaban a erosionarse. Walesa declaró que el Gobierno estaba demasiado aislado, que sofocaba los debates y generaba una falsa impresión de consenso. Opinó que había que dar una salida política al descontento popular. La gente necesitaba una «guerra en la cumbre» —esa fue su frase— dado que, de lo contrario, tendría una guerra en las bases. Su papel hasta aquel momento se había limitado a sofocar huelgas y tenía buenos motivos para temer que su capacidad para mantener la paz social se agotase rápidamente. En abril, el 68 por 100 de la población consideraba que las huelgas eran inevitables o muy probables (en marzo había pensado así el 58 por 100), y casi la mitad decía que participaría en ellas; de hecho, el 20 de mayo una huelga ferroviaria paralizó la mitad del país. Walesa tuvo éxito al sofocar la huelga, pero después declaró que «el paciente no tolera la operación» (*Gazeta Wyborcza*, 8 de junio de 1990). Después Walesa empezó a criticar el programa de reformas y a hacer campaña contra el primer ministro, en la competición por la Presidencia.

Aproximadamente al mismo tiempo el sindicato Solidaridad, del cual era presidente Walesa, declaró que no podía tolerar el continuo declive de las condiciones de vida. Quería hablar con el Gobierno acerca del paro, la protección del ingreso mínimo, un salario mínimo, la lucha contra la recesión, la transformación de la estructura económica y la ley de sindicatos. Hablando en un mitin Walesa denunció: «Estamos edificando la democracia, pero la gente sencilla no se beneficia de ella» (*Gazeta Wyborcza*, 17 de mayo de 1990).

El mensaje de Walesa sobre el programa de reformas combinó una defensa de los niveles de vida con un llamamiento a la aceleración de las reformas. A fines de junio, un partido político pro Walesa, la Unión del Centro, se escindió de la coalición de Solidaridad. La Unión elaboró una crítica sistemática del Plan Balcerowicz y una alternativa. El preámbulo de su declaración mostraba la ambivalencia de la crítica. Decía lo siguiente: «Una moderna economía capitalista de mercado, es decir, el capitalismo de Europa occidental... es el único orden económico que asegura el desarrollo civilizado y el bienestar económico. Un orden económico de ese tipo —y no una “economía de mercado” abstracta— es lo único que puede salvar a

Polonia de la catástrofe y la dictadura... sin embargo, debe incluir un sistema de seguridad social adecuado al nivel de nuestro desarrollo económico.» El preámbulo rechazaba toda solución intermedia y toda búsqueda de una «tercera vía». Pedía que se abreviara el período de transición. El documento evaluaba positivamente el programa gubernamental de lucha contra la inflación, convertibilidad de la moneda y equilibrio del mercado de consumo. Atacaba al Gobierno por la caída de la producción, la disminución de las rentas reales, el paro y la reducción de la demanda. La parte positiva del programa respondía al llamamiento de Walesa en pro de la aceleración de las reformas y a su defensa de las rentas y el empleo. Exigía una reactivación inmediata de la economía mediante la eliminación de las restricciones a los salarios, la reducción de los impuestos y la introducción de precios garantizados en la agricultura. Por primera vez desde la desaparición del gobierno comunista, se hablaba a favor de la intervención estatal⁴².

En consecuencia, Walesa y sus seguidores se hallaron en la misma situación contradictoria que la opinión pública. Por una parte, querían expresar el descontento popular con la situación económica; por otra, no querían poner en peligro las reformas. Al final Walesa basó su campaña a la presidencia no en un ataque a los costes sociales de las reformas, sino en una consigna de «aceleración»: en la esfera política, deshacerse del legado del acuerdo de Magdalenska y purgar los restos de la nomenklatura y, en la esfera económica, privatizar. Pero la moderación de Walesa no protegió a la campaña presidencial frente a llamamientos populistas descarados: al estilo latinoamericano apareció un candidato totalmente desconocido que atacó el coste social de las reformas y prometió el proverbial maná. Al final, Stanislaw Tyminski obtuvo el 23 por 100 de los votos en la primera vuelta de las elecciones presidenciales, celebradas en noviembre, y derrotó al primer ministro saliente por un puesto en la segunda vuelta.

La solución económica ofrecida por Walesa era la privatización. El motivo por el que las reformas cojean, aducían sus partidarios, era que el Gobierno no privatizaba⁴³. La privatización —primero de los

⁴² «El Gobierno, y no “la mano invisible del mercado”, debe asumir la responsabilidad por la política estructural. Dado que la economía, que constituía el punto de partida de las reformas, estaba muy centralizada, la intervención estatal en los procesos de transformación es inevitable» (texto publicado en *Gazeta Wyborcza*, 29 de junio de 1990).

⁴³ La privatización se aplazó inicialmente porque no existía acuerdo acerca del

bancos, las compañías de seguros y los comercios al por menor, y después de las empresas de producción— reduciría la burocracia, liberaría la capacidad empresarial popular y crearía una clase media.

En mi opinión la privatización fue la solución que se ofreció porque era algo que todavía no se había probado⁴⁴. Como

método. El proyecto de ley tuvo 17 borradores. En uno u otro momento se estudió cada propuesta concebible, desde vender todos los activos del Estado a quien quisiera comprarlos hasta su distribución gratuita a los empleados o ciudadanos en calidad de acciones enajenables en fondos mutuos.

Las cuestiones que implica la privatización deben de ser genéricas, pues el debate sobre los métodos planteó las mismas cuestiones y propuestas análogas en Checoslovaquia, Hungría y Polonia. Según Stark (1990), los debates en Hungría se refirieron a la función de la propiedad extranjera frente a la nacional, la tolerancia de la privatización espontánea, la propiedad de instituciones frente a la de personas naturales y el grado deseable de concentración de la propiedad. Todas las partes ofrecieron argumentos razonables sobre cada cuestión. Una propuesta sugerida para Polonia por Frydman y Rapaczynski (1990) estudió las mismas cuestiones. Los autores optaron por la distribución gratuita a todos los ciudadanos de bonos que se utilizarían para comprar acciones en fondos mutuos que, a su vez, serían los propietarios de las empresas. El motivo que se adujo a favor de la propiedad institucional, en opinión de Bardhan (1990), fue la necesidad de crear incentivos para supervisar los resultados.

⁴⁴ Mi opinión acerca de la privatización se ve apoyada por el hecho de que los interesados más inmediatos la estudian con mucha más frialdad que las elites y el público en general. La privatización en el sentido estricto —es decir, la venta a propietarios privados— sólo cuenta con el apoyo de directores de empresa. Veáanse las opiniones sobre privatización derivadas de una encuesta realizada en junio de 1990:

Las empresas estatales deben

	<i>Permanecer en manos del Estado</i>	<i>Privatizarse</i>	<i>Pasar a ser propiedad de los empleados</i>
Trabajadores	36,3	13,2	35,3
Administradores	20,6	20,6	46,6
Ejecutivos	13,3	37,3	37,3

Además, un porcentaje predominante de quienes respondieron opinaron que la privatización sólo iba en beneficio del Gobierno (basado en material inédito de Jarosz y Jawlowski, que tuvieron la amabilidad de mostrarme esos resultados). Según un periodista que siguió la visita de Balcerowicz y una delegación parlamentaria a la primera empresa que se privatizó (una fábrica de vidrio que resultaba atractiva para los compradores debido a su tecnología tradicional!), el principal incentivo para que los empleados aceptaran la privatización era que el Gobierno excluyera a las empresas privadas del impuesto sobre incrementos salariales excesivos (Jerzy Baczynski, «Niewiele pytan, skape odpowiedzi» [Pocas preguntas, horribles respuestas], *Polityka*, 15 de septiembre de 1990).

el conjunto inicial de reformas no resolvía la incertidumbre ni reducía la tensión social, hacía falta algo cualitativamente nuevo para reavivar la esperanza. Tal como prometían los ideólogos locales y extranjeros, la privatización sería la fórmula mágica⁴⁵. Las empresas de propiedad privada disfrutarían de la atención interesada de sus propietarios⁴⁶. La gente trabajaría más en las empresas privadas⁴⁷. El Estado quedaría liberado de las presiones de las empresas⁴⁸.

El apoyo a la privatización aumentó en la opinión pública a medida que el desencanto con las reformas emprendidas hasta el momento iba afirmándose. En marzo de 1990 el 56,3 por 100 consideraba la priva-

⁴⁵ Me llama la atención que mientras la forma de privatización ha sido objeto de serios debates, la idea en sí sólo se justifica por motivos puramente ideológicos. Veamos lo que decían Frydman y Rapaczynski (1990: 6): «En la medida en que la privatización consiste en una transferencia del control a manos de accionistas privados que, en un medio competitivo, tratan de maximizar los rendimientos de sus inversiones, se trata de una condición indispensable para un control eficiente de los resultados de la gestión. De no completarse ese proceso, los esfuerzos a favor de la reforma realizados en Polonia y en los demás países de Europa del Este probablemente fracasarán y también es probable que la situación económica empeore todavía más».

⁴⁶ En el discurso que Balcerowicz pronunció ante el Sejm el 12 de julio de 1990 dio los siguientes motivos para la privatización: «Una economía de mercado basada en una participación amplia de diferentes formas de propiedad privada permite el logro del mayor grado de eficacia en el empleo de los recursos materiales y espirituales de una sociedad de todos los sistemas económicos que se conocen en la práctica. Genera como resultado la mejora más rápida del nivel de vida de los ciudadanos. Ello se debe a que la economía de costes, la buena organización del trabajo, la alta calidad de la producción y la búsqueda eficaz de nuevos mercados, así como el progreso y el desarrollo técnicos, van en interés de los propietarios que dirigen el funcionamiento de las empresas» (discurso reproducido en *Gazeta Wyborcza*, 13 de julio de 1990; el subrayado es mío). Este concepto decimonónico de la empresa es característico de casi todos los argumentos favorables a la privatización.

⁴⁷ En mi opinión, las esperanzas cifradas en la privatización se basan en tres hipótesis erróneas: 1) que la propiedad privada resolverá los problemas entre principales y agentes, obligando a los gestores a maximizar los beneficios; 2) que el mercado es una fuente de incentivos para los empleados, más que fuente de información para los directivos, y 3) que llegará capital suficiente para inyectar inversiones en las empresas recién privatizadas. Las dos primeras hipótesis se basan en el modelo decimonónico del capitalismo. La última no exige más que una contabilidad elemental.

⁴⁸ Lipton y Sachs (1990: 127) son más cautelosos en su defensa de la privatización al reivindicar la disciplina financiera como principal motivo: «La experiencia en todo el mundo, más la lógica de límites presupuestarios laxos (*soft budget constraints*), sugieren decididamente que será difícil mantener la disciplina financiera de las empresas estatales más allá del corto plazo...». Pero olvidan que la experiencia en todo el mundo también sugiere que resulta difícil mantener la disciplina financiera de las empresas privadas.

tización necesaria y el 11,5 por 100 innecesaria, pero el 34,8 por 100 no sabía nada al respecto. Entre los partidarios, el 45 por 100 citaba como explicación que se trabajaría mejor; entre los adversarios, el 25 por 100 opinaba que aumentaría la desigualdad. En abril, la proporción que opinaba que la privatización era necesaria aumentó al 60,1 por 100. En julio, el 64 por 100 entendía la privatización como algo necesario y sólo el 8 por 100 estaba en contra; entre los partidarios, el 25 por 100 prefería que se vendiera a quienes se lo pudieran permitir y el 36 por 100 que se distribuyeran acciones a todos los ciudadanos. En septiembre, casi el 75 por 100 apoyaba la privatización.

En respuesta, el 13 de julio se promulgó, por una mayoría abrumadora de 328 a 2, una ley sobre privatización. La privatización se aceleró a principios de septiembre mediante la decisión de «comercializar» aproximadamente el 40 por 100 del sector estatal, sin esperar a compradores privados, poniendo en venta siete empresas⁴⁹.

Entre tanto, el Gobierno siguió adelante con su programa. Pero aparecieron los primeros signos de duda, y la política social pasó a ocupar un lugar más relevante en la agenda. Tal como se había planeado, los subsidios a la leche se redujeron en marzo de 1990, el

⁴⁹ La ley distingue entre «comercialización» —solución temporal en la cual las empresas estatales se transformarían en corporaciones públicas propiedad del Tesoro— y privatización propiamente dicha —venta a particulares (excluidos los órganos públicos)—. La iniciativa de la privatización puede originarse en la propia empresa y proceder de su órgano fundacional o del ministro de Transformación de la Propiedad. La privatización puede realizarse mediante subasta, oferta pública o mediante las negociaciones que siguen a una invitación a adquirir la propiedad. Los extranjeros pueden comprar hasta un máximo del 10 por 100 de las acciones sin necesidad de una autorización especial. A los empleados se les ofrecen condiciones preferenciales (un 50 por 100 de descuento hasta un máximo del salario de un año) para adquirir el 20 por 100 de las acciones (en un plazo de un año a partir de la oferta). El artículo 25 anunciaba que la Sejm promulgaría una resolución que regiría la expedición de bonos de privatización, que podrían utilizarse para comprar acciones, derechos en fondos mutuos o los activos materiales de una empresa. El párrafo 2 de ese artículo dice que esos bonos se facilitarán gratuitamente a todos los ciudadanos polacos residentes en Polonia, con detalles por determinar, pero el artículo 26 dice que el Consejo de Ministros puede decretar que algunos de los bonos estén disponibles a crédito. Las corporaciones públicas «comercializadas» son propiedad del Tesoro hasta su venta, y deben venderse en el plazo de dos años, salvo que no haya compradores. Esas empresas tendrían un tercio del consejo de administración elegido por los empleados y el resto por el Estado (Slupinski, 1990).

Obviamente, esta ley se promulgó en respuesta a presiones políticas y tiene todas las características de una transacción provisional entre puntos de vista conflictivos. Casi todas las decisiones quedaron relegadas al futuro; de hecho, la aprobación de la ley no resolvió las controversias acerca de la forma de la privatización.

1 de julio subieron un 100 por 100 los precios de la energía, junto con las tasas postales y por el uso de aparatos de radio; se abolieron casi todas las restricciones a la exportación; se redujeron varias veces los aranceles de importación a fin de aumentar la competencia; se ofrecieron rebajas fiscales a las nuevas empresas. El Gobierno no aceptó aumentar los subsidios a las minas de carbón; preparó un nuevo sistema fiscal (pero aplazó su aplicación); el 16 de junio el Ministerio de Industria cerró las primeras fábricas; el 11 de agosto el Gobierno emprendió acciones antimonopolistas contra sesenta empresas. Pero la capacidad de decisión se fue debilitando; aparecieron signos de vacilación. A mediados de mayo la Comisión Económica del Consejo de Ministros se declaró partidaria de alguna intervención estatal, en particular en la agricultura, con un llamamiento a la concesión de créditos preferenciales y la fijación de precios mínimos. El 1 de junio el Gobierno decidió aumentar las subvenciones a la vivienda y relajar la disciplina fiscal. El cierre de las empresas estatales no cumplidoras, previsto para el 1 de junio, quedó aplazado⁵⁰. Y a fines de julio la Sejm redujo el impuesto por salarios excesivos, con lo que contradujo al Gobierno por primera vez.

Al mismo tiempo, la preocupación por la política social llegó a la agenda legislativa. En marzo los fondos economizados mediante la reducción de los subsidios a la leche se dirigieron simbólicamente al Fondo de Asistencia Social, y algo después se hizo un donativo excepcional de 2.000 zlotys por niño (cuyo coste de envío por correo fue de 5.600 zlotys). Pero a fines de abril se habían promulgado o anunciado varias medidas sociales. Se preparó un sistema de seguro de vejez para los agricultores y un programa contra el paro entre los licenciados universitarios. La Sejm aprobó un proyecto de ley sobre jubilación por 172 votos contra 130 y 20 abstenciones, tras un acalorado debate con muchos matices populistas. Durante aquel período también se debatió la cuestión del salario mínimo. El Gobierno quería que fuese el 35 por 100 del salario medio; Solidaridad, del 42 al 45 por 100; OPZZ (el sindicato postcomunista), del 50 por 100. Se introdujo el 1 de julio, fijándose en el 35 por 100. También se estableció una pensión mínima de jubilación del 35 por 100 del salario medio. A fines de agosto se reformaron totalmente los sistemas de subsidio del paro y de jubilación: se hicieron más estrictos los requi-

⁵⁰ Esta decisión provocó la primera escisión en el equipo de Balcerowicz. Su primer viceministro, Marek Dabrowski, dimitió en defensa de la línea dura.

sitos para la percepción del seguro de desempleo y se introdujo un ingreso mínimo, equivalente al 90 por 100 de la pensión mínima.

En consecuencia, la reacción a la disminución del apoyo fue tan ambivalente como las críticas de Walesa al programa de reformas. A fin de restablecer la confianza, el Gobierno buscó y sacó una nueva medicina: la privatización. Al mismo tiempo, perdió algo de impulso en la realización de su programa inicial y se preocupó apropiadamente de sus costes sociales.

Tras la elección de Walesa como presidente, se formó un nuevo Gobierno a principios de 1991. Se mantuvieron en sus puestos casi todos los ministros importantes, entre ellos Balcerowicz. Se creó un nuevo Ministerio de Privatización con un programa que comportaba la distribución de acciones gratuitas en fondos mutuos y se publicó una lista de empresas a privatizar. Por lo demás, el nuevo Gobierno siguió aplicando el programa inicial. Los llamamientos a la reactivación y a las políticas sociales se hicieron más insistentes.

Mi conjetura es que el llamamiento de Walesa a una «guerra en la cumbre» y su defensa de la aceleración lograron impedir divisiones más profundas en torno al programa de reformas. Al consagrarse a sus ambiciones políticas, empleando un lenguaje populista, ayudó a difuminar el desencanto público con el proceso de reformas. Además, al criticar al Gobierno, obligó a éste a mantener como mínimo una apariencia de «sensibilidad» ante la opinión pública. Aunque Gerekme, el dirigente de Solidaridad en el Parlamento, mantuvo (*Libération*, 27 de noviembre de 1990) que «el fenómeno Tyminski lo creó Walesa», este análisis sugiere que fueron los duros hechos económicos los que crearon el espacio a los llamamientos populistas, y concretamente el que el paro fuera aumentando en un contexto de desintegración de los servicios sociales. De hecho, creo que las instituciones democráticas nacientes no fueron lo bastante representativas como para mantener el descontento público dentro de sus límites. Ese es el tema al que pasamos ahora.

Las reformas económicas y las instituciones democráticas

La confianza pública en las instituciones

Las instituciones centrales del régimen comunista —el Partido Comunista (POUP), el Gobierno y los sindicatos oficiales— quedaron totalmente desacreditadas a fines del decenio de 1980 a medida que

fueron fracasando las tentativas sucesivas de reformar la economía. La proporción de encuestados que manifestaban su confianza en el partido bajó del 66 por 100 en junio de 1985 al 18 por 100 en julio de 1989. La confianza en el Gobierno gozó de un efímero aumento cuando el Gobierno de Rakowski pareció abrir el camino a las reformas económicas y políticas, pero sólo para desaparecer dos meses después. La Iglesia y el ejército fueron los únicos que siguieron gozando de la confianza popular.

Cuando por fin se establecieron las primeras instituciones postcomunistas, la confianza en todas las instituciones representativas creció enormemente.

En noviembre de 1989 el Gobierno gozaba de una confianza neta (la diferencia entre quienes creían que el Gobierno actuaba en interés del país y quienes opinaban lo contrario) de 83 puntos. La Cámara Baja del Parlamento, la Sejm, tenía 84 puntos, y la Cámara Alta, el Senado, 81 puntos. Es decir, en aquel momento las instituciones representativas del naciente régimen democrático gozaban de una enorme confianza popular.

La confianza en las instituciones representativas fue disminuyendo durante el primer año de reformas (véase el Cuadro 3.6). A fines de 1990, el Gobierno tenía una valoración neta de 26, la Sejm de 21 y el Senado de 14. Tras un aumento temporal en enero de 1991 ambas cámaras del Parlamento sufrieron una pérdida vertiginosa de confianza en los cuatro meses siguientes de 1991. En julio la valoración de la Sejm era de -33 y la del Senado de -29. La elección de Walesa a la Presidencia y la designación del nuevo primer ministro, Jan Krzysztof Bielecki, protegieron al Gobierno de ese mismo oprobio público, pero la confianza en el Gobierno también cayó a -18 en julio de 1991.

Las dos únicas organizaciones representativas acerca de las cuales se ha preguntado sistemáticamente han sido Solidaridad («S» en el Cuadro 3.6) y OPZZ. La evolución de la confianza en Solidaridad siguió muy de cerca a la del Gobierno y el Parlamento: de su máximo de confianza neta con una valoración de 78 en noviembre de 1989, Solidaridad bajó a 17 en noviembre de 1990 y a -11 en julio de 1991⁵¹. OPZZ nunca gozó de la confianza pública; su valoración bajó

⁵¹ La pregunta que se hace en las encuestas se refiere al sindicato Solidaridad. Pero probablemente la gente interpretó esta etiqueta en términos más amplios durante la primera fase, antes de que la representación de Solidaridad en el Parlamento se dividiera en partidos políticos enfrentados en junio de 1990.

CUADRO 3.6.—*Confianza neta en las instituciones*

	<i>Gob</i>	<i>Sejm</i>	<i>Senado</i>	<i>«S»</i>	<i>Opzz</i>	<i>Iglesia</i>	<i>Ejército</i>	<i>Policía</i>	<i>Partidos</i>
<i>1989</i>									
Enero	15*								
Febrero	19*								
Marzo	11*			25*		69*			
Abril	19*			45*		74*			
Mayo	4*			50*		69*			
Junio									
Julio									
Agosto									
Septiembre			66*	60*		71*			
Octubre	46*	57*	54*	48*		71*			
Noviembre	83	84	81	78	4	83	38		
Diciembre	58*	65*	60*	62*		74*			
<i>1990</i>									
Enero	63	69	65	65	6	78	40		
Febrero	60	60	55	57	11	69	44		
Marzo	50	59	49	47	7	74	41		
Abril	45	57*	50	44	0	70	36		
Mayo	43	44	44	38	0	67	43		
Junio	39	41	39	30	-11	59	43		
Julio	28	34	37	29	-14	62	44		
Agosto									
Septiembre	29	32	34	24	-6	56	45	16	
Octubre	30	29*	22	27	-11	54	44	18	
Noviembre	26	21	14	17	-10	52	48	6	
Diciembre									
<i>1991</i>									
Enero	30	40	33	34	-9	56	60	34	
Febrero	26	-1	1	-2	-20	41	49	22	
Marzo	17	-15	-12	-12	-24	28	49	24	
Abril	33	-2	-2	-1	-17	28	57	24	
Mayo	7	-18	-22	-6	-36	23	59	30	
Junio	-9	-8	-15	1	-26	26	53	21	-23
Julio	-18	-33	-29	-11	-36	22	56	21	-36

Nota: La confianza neta es la diferencia entre quienes opinan que la actividad de una institución determinada sirve bien a la sociedad y es coherente con los intereses de ésta y quienes opinan que ni los sirve ni es coherente.

Fuentes: Todos los datos proceden de CBOS, salvo los números marcados con un *. Se trata de interpolaciones regresivas de valores de CBOS sobre la base de datos de OBOP.

de 4 en noviembre de 1989 a -10 en noviembre de 1990 y -36 en julio de 1991. Como los partidos políticos siguieron siendo efímeros a lo largo de ese período, las organizaciones de encuestas no formularon una pregunta igual sobre la confianza en los partidos hasta junio de 1991. En julio competían con el OPZZ por el último lugar, con una valoración de -36 .

Se dispone de datos sistemáticos acerca de dos instituciones no representativas, la Iglesia y el ejército, y últimamente también se ha planteado la pregunta sobre la confianza en la policía. La Iglesia gozaba tradicionalmente de la mayor confianza y ésta aumentó con la aparición de las instituciones democráticas y llegó a un máximo de 83 en noviembre de 1989. Aunque esa confianza se vio erosionada gradualmente, en noviembre de 1990 la Iglesia era la institución que más confianza suscitaba en el país, con una valoración neta de 52. En los meses siguientes sufrió una caída sin precedentes, al bajar a 22 en julio de 1991. El ejército siempre contó con la confianza de los polacos: su valoración sólo estaba superada por la Iglesia, incluso bajo el régimen comunista. Y es la única institución en la que el público fue adquiriendo más confianza bajo la democracia. De una valoración de 38 en noviembre de 1989 pasó a 48 en noviembre de 1990 y a 56 en julio de 1991. La policía reorganizada también vio cómo aumentaba la confianza en ella, de 16 en noviembre de 1990 a 21 en julio de 1991.

La mejor forma de resumir el efecto neto de esos cambios es comparar la confianza de que gozaban varias instituciones en el momento en que se instalaron las instituciones democráticas, noviembre de 1989, y en el momento en que terminan nuestros datos, agosto de 1991. En noviembre de 1989 la Sejm era la institución que gozaba de más confianza, seguida por valoraciones casi idénticas del Gobierno, la Iglesia, el Senado y Solidaridad. Veintiún meses después del establecimiento de las instituciones democráticas, el ejército era la institución que gozaba con más confianza en el país, seguido por la Iglesia y la policía. Eran las únicas instituciones del país que gozaban de la confianza de una mayoría. Las dos cámaras del Parlamento, el Gobierno, los dos sindicatos y los partidos políticos —todos ellos instituciones y organizaciones representativas— tenían valoraciones netas negativas. De modo que, dos años después de la transición a la democracia, Polonia era un país en el cual las tres instituciones en las que más confiaba la gente eran el ejército, la Iglesia y la policía.

La debilidad de las instituciones democráticas también queda

revelada por una encuesta (realizada en agosto de 1990) en la que se preguntaba quién gobernaba en realidad en Polonia. Fueron pocos los que dieron respuestas institucionales: el 34 por 100 pensaba que era Solidarność, frente a un 21 por 100 que indicaba el Gobierno; el 14 por 100 señalaba a Walesa (que en aquella época no desempeñaba un cargo público), frente al 11 por 100 que indicó al primer ministro en el poder, Mazowiecki; el 4,5 por 100 creía que seguía siendo la nomenklatura, y el 4,3 por 100 la Iglesia. Sólo el 4,1 por 100 respondió que era el poder legislativo supremo del país, la Sejm. En julio de 1991, el 31 por 100 seguía identificando a Solidarność como la fuerza que gobernaba el país, seguido por el 24 por 100 que señalaba al presidente Walesa y el 22 por 100 a la Iglesia. El 6 por 100 creía que Polonia estaba gobernada por el Gobierno, y un 4 por 100 respondió que el Parlamento.

La dinámica económica y la confianza en las instituciones

¿Hasta qué punto se debió esta erosión progresiva de la confianza en las instituciones democráticas al deterioro de las condiciones económicas, y hasta qué punto fue causada por el estilo de política con el que se introdujeron y aplicaron las reformas económicas? Examinemos en primer lugar el efecto de las condiciones económicas, para centrarnos después en las determinantes políticas.

Como demuestra el Cuadro 3.6A, el estado de la economía y el bienestar material de la población tuvieron claras repercusiones en la confianza de que disfrutaban las instituciones políticas⁵². Al igual que ocurrió con la estrategia radical de reformas, la gente tuvo más confianza en las instituciones democráticas y en la Iglesia cuando el estado de la economía era malo y cuando se percibía como tal. También tuvo más confianza en esas instituciones cuando creyó que existía un alto nivel de tensión social y que esa tensión iba a aumentar. De ahí que, excepto en lo relativo al paro, la gente vio las instituciones democráticas no como causa de sus privaciones, sino como una solución a los problemas económicos y políticos. Y la confianza en las

⁵² Los datos sobre la confianza se basan en CBOS, pero salvo en lo relativo al ejército, se completan con datos procedentes de OBOP. Las correlaciones entre los resultados de CBOS y OBOP están en la gama de 0,95 respecto de todas las instituciones, salvo el ejército. Por eso hice una regresión de los resultados CBOS en los resultados OBOP y utilicé la regresión para llenar algunas lagunas en los datos CBOS. Los resultados relativos al ejército proceden exclusivamente de CBOS.

CUADRO 3.6A.—*Correlaciones entre variables económicas y confianza en instituciones, enero de 1990 a mayo de 1991 (N = 13)*

	«S»	Gob	Sejm	Senado	Iglesia	Ejército	Pb
Sal Rea	-0,40	-0,42	-0,33	-0,38	-0,27	0,07	-0,51
Infl	0,57	0,65	0,48	0,50	0,46	-0,20	0,65
Alim	0,73	0,72	0,72	0,79	0,73	-0,61	0,65
Ventas	-0,46	-0,37	-0,38	-0,39	-0,37	-0,14	-0,29
Emp	-0,47	-0,29	-0,51	-0,54	-0,61	0,40	-0,18
Paro	-0,89	-0,94	-0,88	-0,88	-0,91	0,74	-0,77
Pb	0,75	0,84	0,74	0,75	0,70	-0,61	1,00

CUADRO 3.6B.—*Correlaciones entre actitudes hacia la economía y confianza en las instituciones, enero de 1990 a mayo de 1991 (N = 16; respecto de IT, N = 13)*

	Mc	Mc	St	Ee	Im	It
«S»	0,78	0,43	0,72	-0,61	-0,40	0,55
Gob	0,79	0,37	0,76	-0,56	-0,30	0,71
Sejm	0,81	0,52	0,72	-0,49	-0,32	0,56
Senado	0,78	0,47	0,70	-0,50	-0,32	0,57
Iglesia	0,75	0,49	0,65	-0,48	-0,35	0,46
Ejército	-0,61	-0,44	-0,36	0,30	0,21	-0,47

instituciones democráticas fue unida al apoyo a la estrategia específica de reformas que generaron estas instituciones, el Plan Balcerowicz.

Pero, una vez más, todo esto es cierto excepto en lo relativo al paro. A medida que éste aumentó, la confianza en todas las instituciones democráticas y en la Iglesia disminuyó y en su lugar se depositó la confianza en el ejército (y en la policía). Y las consecuencias del paro superaron a todas las demás variables económicas: el paro por sí solo explica el 87 por 100 de la variación de la confianza en el Gobierno, el 82 por 100 de la variación de la confianza en la Sejm y el 59 por 100 de la variación respecto al ejército. Los salarios reales o la inflación explican sólo otro 3 o 4 por 100 de la variación de la confianza en estas instituciones⁵³. De ahí que, entre los factores eco-

⁵³ Los resultados de la regresión INFL (N = 16) son los siguientes:

$$\text{GOB} = 78,4 - 3,54 \text{ UN} + 0,095 \text{ INFL}; \quad R^2 = 0,91, \text{ DW} = 1,48$$

(0,00) (0,00) (0,02)

nómicos, la disminución de la confianza del público en las instituciones democráticas (y en la Iglesia) y el aumento de la confianza en el ejército (y últimamente en la policía) se debiesen casi exclusivamente al aumento del paro.

Estilo político e instituciones democráticas

Aunque parece que la confianza en las instituciones democráticas en Polonia se vio socavada debido en gran medida al aumento del paro, existen abundantes datos en el sentido de que factores puramente políticos también desempeñaron un papel. En mi opinión, la debilidad de las instituciones democráticas fue un resultado sistemático del estilo político particular que acompañó a la estrategia de las reformas.

Examinemos en primer lugar el efecto de ese estilo político en las instituciones representativas, y concretamente la Sejm⁵⁴. Merece la pena señalar que la estrategia de reformas se adoptó en Polonia de la misma forma que en casi todos los demás casos recientes: por sorpresa y con independencia de la opinión pública y de las organizaciones y las instituciones representativas. Los acuerdos entre el régimen comunista y la oposición, concluidos el 5 de abril de 1989, incluían varias medidas de estabilización. También exhortaban a igualar la condición jurídica de todas las formas de propiedad y a abolir las barreras de acceso. Pero la estrategia debía ser gradual; estas medidas habrían de introducirse a lo largo de dos o tres años. Además, varios acuerdos se referían a la actividad gubernamental con relación a prioridades sectoriales (energía, agricultura, gastos milita-

$$\begin{aligned} \text{SEJM} &= 73,8 - 9,58 \text{ UN} + 0,018 \text{ INFL}; \quad R^2 = 0,85, \text{ DW} = 1,67 \\ &\quad (0,00) \quad (0,00) \quad (0,18) \\ \text{EJÉRCITO} &= 35,9 - 2,24 \text{ UN} + 0,06 \text{ INFL}; \quad R^2 = 0,62, \text{ DW} = 2,30 \\ &\quad (0,00) \quad (0,00) \quad (0,31) \end{aligned}$$

Los resultados con SALREA son casi idénticos y el signo de SALREA es negativo. AR1 no cambia los niveles significativos de coeficientes de PARO y reduce algo la significación de algunas variables.

⁵⁴ La confianza en el Senado y en la Sejm guardan una correlación casi perfecta. Por eso sólo hablo de la Sejm, que es el único con facultades legislativas. Al mismo tiempo, la conclusión de que la confianza en esas dos cámaras guarda una correlación tan alta y tiene los mismos determinantes implica que el motivo por el cual disminuyó la confianza en la Sejm no es que, al contrario que el Senado, sólo se eligiera competitivamente en parte y contuviera restos de la nomenclatura comunista.

res); una larga sección estaba consagrada a la autonomía obrera y el texto más largo y más concreto se refería a la indiciación de los salarios y la política social (*Porozumienia Okraglego Stola*, 1989). En las primeras elecciones parlamentarias semicompetitivas, celebradas en junio de 1989, no se ofrecieron otros programas. En consecuencia, nada sugería la elección de la estrategia que se acabó por adoptar.

Ni el que fuera viceprimer ministro y ministro de Hacienda Leszek Balcerowicz, ni su viceministro, Marek Dabrowski, participaron en esas negociaciones. El jefe del grupo de la oposición en la mesa redonda económica fue Witold Trzeciakowski, de quien se esperaba en general que fuera ministro de Economía en cualquier Gobierno no comunista. La designación de Balcerowicz, persona desconocida fuera de un grupo de especialistas, provocó la sorpresa general, tanto más cuanto que el propio Balcerowicz había declarado dos semanas antes de que Solidaridad decidiera tomar las riendas del Gobierno: «No tenemos un programa económico» (*Gazeta Wyborcza*, 5 de agosto de 1990). Balcerowicz expuso los primeros detalles de la estrategia de reformas durante una conferencia de prensa celebrada el 16 de septiembre. Como consecuencia, varios parlamentarios de Solidaridad se quejaron por no haber sido consultados. Geremek señaló: «La situación en la que los diputados se enteran en los periódicos del programa económico del Gobierno es inaceptable» (citado en Domaranczyk 1990: 193). Como destacó el propio Balcerowicz: «Necesitábamos adoptar medidas radicales. No nos quedaba ya tiempo para preguntarnos por el método, ni siquiera para tratar de convencer a los dirigentes de Solidaridad» (*Libération*, 14 de febrero de 1990, pág. 32)⁵⁵.

La elaboración de las distintas medidas duró hasta principios de diciembre. Sólo entonces se remitieron a la Sejm dieciséis textos legislativos indicándosele que debía aprobar los nueve más importantes antes de que terminara el mes a fin de satisfacer las condiciones del FMI. Mientras el Parlamento seguía debatiendo, Walesa se impacientó y sugirió que la Sejm debería limitarse a dar al Gobierno poderes para promulgarlos por decreto y terminar con el asunto. El

⁵⁵ Cuando se preguntó a Balcerowicz en la Sejm acerca de la divergencia de su programa respecto de los acuerdos de Magdalenka, observó que había cambiado tanto la situación política como la económica, esta última por la aparición de la hiperinflación. Dada la hiperinflación, adujo que no se podía mantener la indiciación de los salarios (*Zycie Warszawy*, 18 de diciembre de 1990).

Parlamento, sometido a esa presión, no sólo logró promulgar la legislación económica, sino también cambiar el nombre del país, colocar una corona en el águila emblemática y, tras unos debates largos y tempestuosos, no poner una cruz encima de la corona.

El espectáculo televisado del Gobierno empleando tácticas de apisonadora en el Parlamento para que éste aprobase un complejo paquete legislativo con el argumento de que el Gobierno sabía lo que hacía y de que era necesario promulgar esas leyes rápidamente porque lo exigían los acreedores extranjeros, se cobró su tributo. Tras el máximo de confianza alcanzado en noviembre de 1989, en febrero la confianza neta en el Gobierno había bajado 23 puntos; en la Sejm, 24 puntos, y en el Senado, 26 puntos: la mayor disminución experimentada por cualquier institución hasta un año después. La disminución de la confianza en el Gobierno se debía en su totalidad a las condiciones económicas, mientras que sólo la mitad del descenso experimentado por la Sejm puede atribuirse a la economía. Si se examinan los resultados residuales de la regresión de las valoraciones de confianza en las variables económicas (paro e inflación), se advierte que en noviembre el Gobierno gozaba de 3,3 puntos más de confianza de lo que justificaba la situación económica, mientras que la Sejm tenía 9,4 puntos más de confianza de lo que predecían las variables económicas. En enero el Gobierno superaba el nivel de confianza que le correspondería por las condiciones económicas en 3,8 puntos, mientras que la Sejm se hallaba con 3,6 puntos menos de lo que justificaba la economía. En febrero, la confianza en el Gobierno se hallaba exactamente en el nivel correspondiente a una predicción basada en las condiciones económicas, y la Sejm tenía 6,8 puntos menos de confianza de lo que predecirían esas condiciones económicas. De ahí que el primer golpe contra el Parlamento lo asestaran quienes creyeron que lograr la rápida promulgación del programa de reformas tenía más importancia que su debate por los representantes del pueblo.

Ese estilo de política continuó a lo largo del proceso. El mensaje en el que insistían Balcerowicz y sus colegas había sido que el mayor peligro consistiría en ceder a la presión política con una desaceleración de las reformas. Balcerowicz, entrevistado por el *Financial Times* (16 de julio de 1990), argumentaba: «Es absolutamente clave tener credibilidad. Por eso vamos a persistir, pese a todas las presiones políticas a que estamos sometidos»⁵⁶. En enero de 1991, después de la subida al poder de Walesa y el nuevo Gobierno, todas las institu-

ciones experimentaron un súbito aumento de la confianza, sobre todo la Sejm y el Senado. Sin embargo, Walesa, impaciente por acelerar las reformas, inició inmediatamente una campaña sistemática contra la Sejm, a la que calificó de inerte y dominada por los restos del antiguo sistema. Aquella campaña tuvo un coste obvio: la confianza en la Sejm bajó 41 puntos en un mes, la mayor caída registrada por ninguna institución en ningún momento. Y esa caída continuó hasta mayo. El examen de los resultados residuales de la regresión en las variables económicas revela que si bien la confianza en el Gobierno se mantuvo algo por encima del nivel predicho por el estado de la economía, la confianza en la Sejm fue muy inferior al nivel justificado por las variables económicas. Y en junio de 1991 Walesa volvió a la idea, que había propuesto anteriormente en varios momentos, de otorgar al Gobierno amplios poderes legislativos por decreto en todas las cuestiones económicas. El ministro de Justicia, que era abogado, inventó un maravilloso instrumento legal: «leyes constitucionales» que podían promulgarse por mayoría simple para modificar la Constitución y utilizarse para modificar las facultades legislativas de la Sejm en beneficio del Gobierno. Los asesores del presidente hicieron público un complicado proyecto de ley que respondía a esta intención pero que fue finalmente archivado por el Gobierno al concluir que no lo necesitaba para continuar con su agenda legislativa. Sin embargo, la amenaza de poderes legislativos por decreto siguió pendiendo sobre la cabeza del Parlamento, que promulgaba obedientemente todo lo que proponía el Gobierno, mientras la confianza de que gozaba entre la población siguió disminuyendo.

Las variables económicas permiten prever adecuadamente la confianza en el Gobierno como institución a lo largo de todo el período⁵⁷. Sólo dos acontecimientos políticos afectaron las actitudes popu-

⁵⁶ Ese mensaje no siempre gozó de buena acogida con Mazowiecki, quien adujo en otra entrevista (*Libération*, 28 de mayo de 1990): «Necesitamos acelerar todas las reformas, pero también evitar las que podrían desestabilizar la situación y poner en peligro el futuro de las reformas económicas. Creo que el mayor peligro para un país que acaba de salir de la espiral de la inflación sería caer en una espiral del caos... Siento un enorme respeto por la paciencia de la sociedad, pero los gobernantes nunca deben olvidar que la paciencia tiene sus límites». A medida que se desarrolló la campaña presidencial, Mazowiecki y sus partidarios hicieron hincapié, demasiado tarde, en la importancia de las instituciones.

⁵⁷ Las variables económicas explican una mayor variación de la confianza en el Gobierno que en la Sejm. El residuo positivo mayor para la Sejm era 29,4; el residuo

lares hacia el Gobierno. El primero fue la tensión acumulada a fines de mayo de 1990, cuando las encuestas revelaron que el 40 por 100 de los encuestados consideraban que el Gobierno no sabía cómo vivía la gente y el 69 por 100 opinaba que las subidas de precios habían sido superiores a lo que reconocían los datos oficiales. Cuando estallaron las huelgas y Walesa retiró su apoyo al Gobierno de Mazowiecki, la confianza de que gozaba éste bajó en junio a 3,6 puntos por debajo del nivel predicho por las variables económicas, y en julio, a 7,5 puntos por debajo. El segundo acontecimiento, aunque tuvo efectos sorprendentemente escasos, fue la formación del segundo Gobierno democrático, encabezado por Bielecki, en enero de 1991. La confianza en el Gobierno aumentó en enero a 3,4 por 100 por encima del nivel previsto económicamente, siendo ese el nivel en el que permaneció después.

Como su naturaleza resultaba indefinida y siguió siendo objeto de intensos conflictos políticos, la Presidencia, como institución, no fue objeto de preguntas en las encuestas. Pero merece la pena señalar que mientras el Gobierno Mazowiecki era responsable ante el Parlamento (el presidente seguía siendo el general Jaruzelski), el Gobierno Bielecki fue una creación del presidente. En consecuencia, los resultados relativamente buenos del Gobierno durante el período posterior reflejan probablemente la preferencia del público por un poder ejecutivo fuerte, preferencia demostrada por varias encuestas.

Esto por lo que se refiere a las instituciones del poder legislativo y ejecutivo. ¿Qué ocurrió con las organizaciones representativas? Cuando se hizo público el programa de reformas, todas las organizaciones representativas, con una sola excepción, apoyaron su orientación general. La coalición de Solidaridad apoyaba totalmente al Gobierno y el Plan Balcerowicz. Lo que es más importante, Walesa dijo: «como presidente del sindicato Solidaridad declaro que adoptaré todas las medidas posibles para facilitar la difícil tarea del Gobierno. Sé que el sindicato que dirijo enfoca este asunto de forma plenamente responsable, pensando en el futuro, pero también preocupado acerca de las condiciones de vida hoy y mañana» (citado en Domarańczyk, 1990: 165). El Partido Comunista acogió las reformas radicales de mercado con la consigna: «vuestro Gobierno, nuestro programa», mientras que su heredero, la Social Democracia, aceptó en su pro-

negativo mayor, 20,6. El residuo positivo mayor para el Gobierno era 3,8; el residuo negativo mayor, 7,5.

grama «cualesquiera formas de propiedad que sean más eficientes», formulando vagas protestas acerca de la política social del Gobierno. Otros partidos supervivientes del régimen comunista se centraron en defender los intereses corporativos de sus electorados concretos, sobre todo de los campesinos. El sindicato postcomunista, OPZZ, fue el único que se situó en abierta oposición contra el bloque de reformas, recuperando una creciente confianza. En consecuencia, el programa de reformas no dividió a las organizaciones representativas. No se debatieron otras opciones. De las organizaciones representativas existentes no surgió apoyo ni oposición articulados. Como hemos visto, la elección de la estrategia de reformas sencillamente quedó apartada del ámbito de la política representativa en cuanto se elaboró. Cada vez que aumentaban las tensiones se dejaba caer la idea de un pacto político que mantuviera las cuestiones económicas al margen de los conflictos partidistas. Al aproximarse las elecciones parlamentarias de octubre de 1991 el Gobierno sugirió que todas las fuerzas políticas se comprometieran a no hacer campaña sobre la estrategia de reformas.

Como toda transición a una economía de mercado comporta transacciones intertemporales, ninguna fuerza política responsable puede adoptar una actitud clara en pro ni en contra de las reformas. Todas están por igual divididas entre apoyar la orientación general de las reformas o tener que defender los intereses inmediatos de sus electorados concretos. Como observó Kuron a raíz de la derrota electoral del Gobierno de Mazowiecki: «tras haber perdido el poder, nos encontramos ahora en la oposición. Pero no podemos estar en la oposición, porque el Gobierno es débil y apoyamos las reformas» (*Libération*, 9 abril de 1991).

Donde mejor se advierte ese problema es en el dilema al que hubo de hacer frente Solidaridad como sindicato⁵⁸. Una vez formado el Gobierno y anunciado el programa económico, Solidaridad se encontró en la situación de tener que apoyar un programa que perjudicaría drásticamente los intereses inmediatos de sus miembros. Por una parte, su dirección consideraba inevitables las reformas y, como ya

⁵⁸ Solidaridad apareció como movimiento amplio en septiembre de 1980, en gran medida porque era la única organización de masas tolerada por el Gobierno comunista. Se convirtió en un refugio general para la oposición al régimen comunista, durante los años ochenta. A partir de abril de 1989 el sindicato Solidaridad fue separándose gradualmente del movimiento general de Solidaridad.

hemos visto, Walesa juró que apoyaría al Gobierno de Mazowiecki en los momentos difíciles. Por otra, el sindicato se enfrentaba con el peligro de perder su control sobre los trabajadores. Las huelgas del verano de 1988 ya las habían iniciado una nueva generación de trabajadores, contra la estrategia de la dirección de Solidaridad. Durante las conversaciones de Magdalenka, y también durante el debate parlamentario sobre el programa de reformas, los representantes sindicales de Solidaridad se encontraron en la situación de apoyar la desindiciación de los salarios, en contra de la posición más militante de OPZZ. Y aunque la valoración de OPZZ por la opinión pública siempre fue baja, en 1989 tenía más afiliados que Solidaridad. Además, en 1989 no ocurrió nada comparable a la explosión de afiliación a Solidaridad en 1980; de hecho, Solidaridad tropezó con dificultades para reclutar afiliados entre los trabajadores.

A medida que avanzaban las reformas y que sus efectos se dejaban sentir, se agudizó el conflicto con el que se enfrentaba el sindicato Solidaridad. Éste, comprometido por Walesa a apoyar las reformas, se encontró con que cada vez resultaba más difícil controlar a las bases y se vio obligado a hacer varios gestos públicos en defensa de las condiciones de vida, en favor de la reactivación económica y en contra de una mayor austeridad. La capacidad de la dirección para controlar las huelgas disminuyó⁵⁹. Al final, la primera derrota política sufrida por Walesa tras su elección como presidente de Polonia fue que no logró designar su sucesor en la presidencia del sindicato Solidaridad. La nueva dirección decidió distanciarse del Gobierno.

El dilema con que tropezó Solidaridad es desde luego inherente a las situaciones en que los sindicatos apoyan programas de austeridad. Pero el que el Plan Balcerowicz se aprobara sin ninguna consulta con los sindicatos y que ninguno de los dos gobiernos estuviese dispuesto a poner en peligro sus planes para satisfacer las exigencias sindicales socavó al movimiento sindical como institución representativa. En consecuencia, la confianza pública en Solidaridad siguió disminuyendo, al igual que la confianza en el Parlamento y en el Gobierno. Cuando Walesa dejó la dirección de Solidaridad y un candidato independiente se convirtió en su nuevo presidente, el sindicato adoptó una actitud más militante con relación al Gobierno, y

⁵⁹ No he podido encontrar datos sistemáticos sobre huelgas con carácter mensual. Parece que la media fue de aproximadamente una huelga nueva al día; hubo un día en que se desarrollaron 150 huelgas (*Gazeta Wyborcza*, varios números).

por primera vez obtuvo un compromiso significativo: una reducción del impuesto sobre los salarios excesivos, que era muy impopular. Pero ya en la primavera de 1991 la confianza en el sindicato entre el público en general había caído muy por debajo del nivel que cabría prever atendiendo exclusivamente a las variables económicas.

Por último, y para completar el cuadro, hemos de examinar el papel y el efecto de las elecciones. En primer lugar, la participación en las elecciones empezó siendo baja conforme a criterios comparados y siguió descendiendo, del 68 por 100 en la primera vuelta de las elecciones parlamentarias de junio de 1989, al 50,2 por 100 en las elecciones locales de mayo de 1990, el 62 por 100 en la primera vuelta y el 53 por 100 en la segunda de la campaña presidencial de noviembre-diciembre de 1990 y el 40 por 100 en las elecciones parlamentarias de octubre de 1991. En segundo lugar, ni las elecciones parlamentarias ni las presidenciales tuvieron ningún efecto en la política económica. Las cuestiones económicas casi brillaron por su ausencia en la campaña electoral de junio de 1989, dado que ambas partes —los comunistas y la oposición— se habían comprometido con los acuerdos alcanzados a principios de abril. La reforma sí fue un tema debatido en la elección presidencial. Walesa de forma más moderada y Tyminski más enérgicamente atacaron al Gobierno en relación con la estrategia de Balcerowicz. Casi todos los observadores interpretaron los resultados de la elección presidencial como una derrota del Plan Balcerowicz, y las encuestas indican que los adversarios del plan tenían más probabilidades de votar por Walesa y contra Mazowiecki⁶⁰. Pero Balcerowicz conservó su cargo en el nuevo Gobierno y su programa de reformas continuó sin grandes modificaciones.

En definitiva, la reforma radical fue un proyecto iniciado desde arriba y puesto en marcha por sorpresa, con independencia de la opinión pública, y sin la participación de las fuerzas políticas organizadas. Se impuso a la asamblea legislativa sin modificaciones que reflejaran las diferencias de intereses y de opinión. La reacción reiterada ante cualquier duda del Parlamento acerca del proceso de re-

⁶⁰ Por ejemplo, Andrzej Wróblewski, el editor de *Gazeta Bankowa*, observó en una entrevista con Reuter (27 de noviembre de 1990): «La política de Balcerowicz ha quedado rechazada, no cabe duda.»

Las encuestas demostraron que los partidarios del Plan Balcerowicz tendían a optar por Mazowiecki. Entre los adversarios del plan las preferencias estaban más divididas: el 23 por 100 decía en julio que votaría por Walesa, el 16 por 100 por Mazowiecki y el 25 por 100 no contestó.

forma consistió en proponer que se otorgasen poderes legislativos al Gobierno por decreto. E incluso cuando el apoyo al bloque concreto de reformas disminuyó y la oposición se organizó, la reacción consistió en gran medida en apelar a un nuevo arreglo, con el mismo estilo político. Como resultado, se mostró a los ciudadanos que podían votar pero no elegir, a la asamblea legislativa se le enseñó a pensar que no le correspondía ningún papel que desempeñar en la elaboración de la política general y se hizo patente a los nacientes partidos políticos y sindicatos que sus voces no contaban. Al final, la confianza pública en las instituciones y las organizaciones representativas cayó muy por debajo del nivel que los efectos económicos de las reformas hubieran determinado por sí solos. El estilo político con el que se introdujeron y continuaron las reformas tuvo el efecto de debilitar las instituciones democráticas.

Conclusiones

¿Por qué tiene tanta importancia política el paro?

Si bien los polacos apoyaban las reformas en favor del mercado y las instituciones que las forjan cuando las rentas bajaban y los precios subían, no estaban dispuestos a continuar con las reformas y retiraban su confianza a las instituciones democráticas frente a un paro en aumento. Y, al final, el temor al paro superó a todas las demás consideraciones.

El paro intensificó la incertidumbre⁶¹. A medida que la tasa real de paro seguía subiendo, de cero a casi 10 por 100 de la fuerza de trabajo, ocurrió lo mismo con el miedo. En febrero de 1990 el 42 por 100 de las personas que respondían a las encuestas temían perder sus empleos; en julio de 1991 era el 55 por 100. Además, entre quienes se sentían amenazados, eran muchos y cada vez más los que consideraban escasas las perspectivas de encontrar otro empleo: en noviembre de 1990, último período respecto del cual se dispone de datos, la proporción de quienes respondían que tenían posibilidades de perder su empleo y no encontrar otro había llegado al 30 por 100.

⁶¹ La idea de distinguir la aversión intertemporal al riesgo de las puras preferencias cronológicas se debe a Kreps y Porteus (1978). En Przeworski (1991: cap. 4) se comentan otras interpretaciones posibles de la dinámica de la opinión pública respecto de las reformas.

El temor al paro era enorme. Incluso durante los primeros meses de las reformas, aunque la gente parecía ser muy optimista acerca de la evolución de sus ingresos, que de hecho estaban bajando, sentía terror del paro, aunque en realidad casi nadie había perdido su trabajo. En marzo de 1990, el 19 por 100 de los encuestados decían que donde ellos trabajaban ya se había despedido a alguien. Un mes después la proporción de quienes hablaban de despidos en sus empresas subió al 57 por 100. El 20 por 100 decía que le había ocurrido a alguno de sus parientes; el 33 por 100, a un vecino, y el 50 por 100, a un amigo: todo ello cuando de hecho los despidos colectivos afectaban sólo al 0,3 por 100 de la fuerza de trabajo (43.000 personas) y el paro total, comprendidos los que nunca habían tenido empleo, era del 1,5 por 100. Al mismo tiempo, las expectativas de que el paro se generalizase pasaron del 63 por 100 en febrero al 87 por 100 en abril. En una encuesta de graduados de escuela secundaria realizada a fines de verano de 1991, el 82 por 100 de las mujeres y el 67 por 100 de los hombres decían sentirse muy amenazados por el paro. Lo mismo ocurría con el 55 por 100 de los hijos de profesionales y directivos, el 75 por 100 de los hijos de trabajadores especializados y el 80 por 100 de los hijos de empleados en el comercio y los servicios, así como de los trabajadores no especializados.

La consecuencia fue una reacción política. La proporción de quienes consideraban «despreciable» el fenómeno del paro pasó del 73 por 100 en marzo al 85 por 100 en abril. A su vez, la proporción de quienes consideraban que el paro era necesario bajó del 50 por 100 en abril de 1990 al 26 por 100 en julio de 1991. Y los amenazados por el paro estaban dispuestos a resistirse a él. El 65 por 100 decía, tanto en abril como en noviembre de 1990, que estaban dispuestos a ir a la huelga en defensa de sus puestos de trabajo.

¿Por qué atemorizaba tanto el paro y por qué tenía tanta importancia política?

Por una parte, aunque las rentas eran muy seguras y los servicios de bienestar estaban relativamente desarrollados bajo el sistema comunista, aquel sistema no era un Estado de bienestar. En un Estado de bienestar los mecanismos de mantenimiento de las rentas constituyen un seguro contra el paro. Bajo el comunismo, las rentas estaban protegidas por la garantía del pleno empleo. Quizá no fueran altas, pero eran seguras. Además, muchos servicios sociales, entre ellos la vivienda, el cuidado de los hijos, las vacaciones y los servicios de sanidad estaban en parte financiados y administrados por las empre-

sas. Por último, los servicios sociales eran asignados por los planificadores de la misma forma que otros recursos —distribuían acero, zapatos, servicios de salud y lugares donde pasar las vacaciones—, y cuando la planificación central se desintegró lo mismo ocurrió con los servicios sociales administrados por el Gobierno. Los indicadores que figuraban en el Cuadro 3.1 mostraban que la tasa bruta de mortalidad era más alta en 1988 que en 1978, que el número de personas que cogían vacaciones era inferior, al igual que el número de consultas médicas, y que lo mismo ocurría con el número de usuarios de bibliotecas públicas, mientras que la construcción de viviendas sencillamente se vino abajo.

Al contrario que Hungría, Polonia inició la transición a una economía de mercado sin tener siquiera un plan para proteger a los particulares contra las vicisitudes de dicha transición. De hecho, los gastos sociales fueron la principal víctima de la austeridad fiscal. El presupuesto para 1990 redujo los gastos de sanidad en un 50 por 100 y los de educación en un 54 por 100. La cultura se vio todavía más afectada. Los precios de los medicamentos subieron en un 75 por 100 sólo en marzo de 1990. En el presupuesto de 1991 se introdujeron más reducciones, e incluso los créditos tuvieron que recortarse cuando los ingresos del Estado cayeron en picado en primavera de 1991. El presupuesto de salud de 1991 ya estaba gastado en junio, y los médicos de algunos hospitales de Varsovia colgaron banderas negras en sus edificios para anunciar que no disponían de ningún medio para mantener vivos a sus pacientes. Varias funciones tradicionales del Estado quedaron privatizadas espontáneamente, con efectos visibles en la distribución. De hecho, muchos centros de salud quedaron privatizados y los medicamentos importados sólo estaban disponibles a precios desorbitados. Aparecieron escuelas privadas; en marzo de 1990 sus tarifas eran aproximadamente el 20 por 100 de la renta mensual media. De ahí que los hogares ricos tuvieran acceso a servicios sociales de mejor calidad mientras los servicios públicos se desintegraban.

En esas condiciones, la mera posibilidad de perder el empleo era aterradora. Aunque los despedidos obtenían una indemnización, su cuantía era muy inferior al nivel de subsistencia. No se disponía de ninguna otra protección de las rentas y los servicios sociales eran escasos. La pérdida del trabajo significaba perder una fuente de ingresos, y en la nueva economía polaca de mercado el disponer de una fuente de ingresos era la única forma de sobrevivir.

El estilo político y los resultados políticos

Al hacer frente a la hiperinflación y a una crisis fiscal del Estado, apremiado por las instituciones internacionales y asesorado por economistas extranjeros, el primer Gobierno democrático polaco inició un programa de transición a una economía de mercado con la esperanza de que al avanzar lo más decididamente posible se evitase someter las reformas a debate público, a conflictos políticos y a la interacción incierta de las instituciones representativas. Los arquitectos de la reforma estaban persuadidos de que su plan era correcto: es más, que era el único posible. Consideraban que todas las dudas se debían a una falta de comprensión, incluso a una falta de responsabilidad. Estaban decididos a seguir adelante a toda costa, pese a todas las presiones políticas a que estaban sometidos.

Pero, en mi opinión, la experiencia muestra que la concepción política que subyacía tras toda la estrategia era perniciosa para la continuación de las reformas en condiciones democráticas y que el plan técnico estaba equivocado en un aspecto esencial.

En general se reconoce que las reformas polacas constituyeron la estrategia más radical de avance hacia un mercado que se haya adoptado en ningún país. El motivo central por el cual se adoptó esa estrategia fue hacer que la transición fuera rápida y que las privaciones materiales que generase fuesen breves. Sin embargo, al cabo de dieciocho meses de reformas era evidente que todavía estaba lejos el momento en que la economía empezase a crecer y las condiciones de vida a mejorar. El período entre la iniciación de un programa de reformas —incluso las más radicales— y la recuperación de la economía por la vía de un crecimiento sostenido es sencillamente demasiado largo. Y ese período no sólo está lleno de privaciones materiales, sino también de incertidumbres acerca del futuro del país y de temores acerca del futuro de cada uno.

El estilo tecnocrático de reformas es contraproducente. Si se aspira a que las reformas sigan adelante bajo una democracia, deben contar con el apoyo permanente de una mayoría, expresado reiteradamente a través de las instituciones representativas. Ninguna reforma, por bien planificada y rápida que sea, puede cortocircuitar ese requisito. Como dijo Bela Kadar, ministro de Relaciones Económicas Exteriores de Hungría, «No sólo debemos tener en cuenta la racionalidad económica, sino también la política. Es mejor esperar un año más que lanzarse adelante y correr el peligro de perderlo todo si

incitamos a una resistencia política violenta» (Entrevista en *La Tribune de l'Expansion*, 7 de junio de 1991).

El estilo tecnocrático de hacer política desemboca inevitablemente en un momento en el que sólo cabe batirse en retirada o correr el riesgo de una explosión política. En Polonia, ese momento se produjo dieciocho meses después de que se iniciaran las reformas. En junio de 1991 el Gobierno se vio obligado a devaluar el zloty por primera vez. Casi todos los aranceles, que se habían reducido varias veces durante 1990, se ajustaron rápidamente al alza en julio de 1991. La reactivación de la economía pasó a ocupar el lugar principal de la agenda política, incluso al coste de reavivar de nuevo la inflación. Las peticiones para sostener los precios agrícolas y mantener las subvenciones a la industria se hicieron irresistibles. La privatización quedó aparcada. Walesa, entrevistado el 11 de septiembre de 1991 (*Le Monde*), resumió como sigue las enseñanzas de las reformas polacas:

El Occidente nos dijo: cerrad las fábricas, dejad a la gente en el paro. Tomemos por ejemplo un astillero: la construcción de buques ya no es rentable, así que debe cerrarse... en Polonia, en nuestras reformas, cometimos un error. Decidimos ir rápido... El resultado es que hoy tenemos problemas terribles, un paro enorme, máquinas paradas. Si hubiéramos ido más despacio, habríamos tenido la mitad de paro. Fuimos ingenuos, creímos en aquellas consignas y nos dejamos engañar.

Los partidarios del «salto al mercado» lograron persuadir a la población, ya preparada para este mensaje por los ciclos de reformas bajo el régimen comunista, de que las reformas radicales eran inevitables y el programa adoptado constituía un remedio para casi todos los males económicos. El análisis de las actitudes hacia el Plan Balcerowicz y hacia las instituciones democráticas demuestra que la gente consideraba la estrategia de reforma radical como una solución, y no una causa, de la disminución de la renta, la subida de los precios y el descenso de la producción. Pero también hemos descubierto que ese mensaje no funcionó con respecto al paro. El aumento del paro engendró temor, hizo que la gente se volviese en contra de las reformas y erosionó la confianza en las instituciones democráticas.

Un temor abrumador al paro y las consecuencias políticas que ello acarrea no son inevitables. Después de todo, la reconversión económica en España generó unas tasas de paro que se mantuvieron por encima del 15 por 100 a lo largo de una década, en tanto que el

Gobierno socialista ganó cuatro elecciones consecutivas. Y es muy posible que Hungría, que decidió construir el marco institucional necesario antes de dar el paso decisivo hacia una economía de mercado, proporcione otro ejemplo. El motivo por el que el paro resultó tan nocivo políticamente en Polonia se debió a un error «técnico» en el plan de reforma. Las medidas que provocarían un paro generalizado, necesarias para causar «una reasignación masiva de recursos entre los sectores», se adoptaron sin establecer una red de protección social, ni siquiera instituciones de empleo. No se tomaron medidas para proteger frente al paro: no se introdujeron programas de empleo para readiestrar a los trabajadores despedidos, no se organizó un sistema de información para reducir los costes de búsqueda de trabajo, no se adoptó una política de vivienda que facilitase la movilidad. Como observó el ministro de Trabajo del Gobierno Mazowiecki, Jacek Kuron, las oficinas de empleo registraban a los parados, pagaban indemnizaciones y ahí terminaban. En mayo de 1990 la relación entre los funcionarios del Servicio de Empleo y los desempleados era la cuarta parte que en Portugal (*Gazeta Wyborcza*, 1 de junio de 1990). Cuando las empresas empezaron a despedir a trabajadores, la relación entre parados y anuncios de puestos de trabajo pasó de 2 en enero de 1990 a 15 en septiembre y a 31 en mayo de 1991. Y los despedidos que no obtuvieron ese puesto de trabajo, 30 trabajadores de cada 31, recibieron una indemnización temporal y se hallaron ante un sistema de sanidad privada *de facto*, un sistema de educación pública reservado para quienes no podían permitirse la enseñanza privada, un mercado de vivienda con precios prohibitivos. No es extraño que el temor al paro hiciese que la gente se volviese en contra de las reformas y perdiese la confianza en las instituciones que las generaban.

Esos errores fueron «técnicos». Si el objetivo de sus arquitectos era que las reformas resultaran políticamente admisibles, el plan no estaba bien ideado. Pero el motivo por el que los tecnócratas cometen errores técnicos es que no consultan ni negocian con quienes se ven afectados por sus planes. Tiene algo de paradójico que sean defensores de la eficacia informacional de las decisiones descentralizadas los que más las temen. Los partidarios de las reformas radicales, temerosos de que el proceso democrático les obligue a moderar —e incluso a transigir— la «racionalidad» de sus planes, creen que el mayor peligro al proceso de reforma es el populismo. El principal obstáculo a las reformas es el pueblo. Aunque una estrategia de reforma deba-

tida públicamente, concertada entre fuerzas políticas y deliberada debidamente por las instituciones representativas hubiera comportado menor coherencia y mayores compromisos que el plan tecnocrático, habría reforzado la democracia y, en consecuencia, reducido el espacio político para el populismo.

Bibliografía

- ASSELAIN, J.-C. (1985): *Planning and Profits in a Socialist Economy*, Oxford: Blackwell Publisher.
- BALCEROWICZ, L. (1989): «Polish Economic Reforms, 1981-1988». En *Economic Reforms in the European Centrally Planned Economies*. Comisión Económica para Europa, Economic Studies no. 1, Nueva York: Naciones Unidas.
- BARDHAN, P. (1990): «Risk-taking, Capital Markets, and Market Socialism». East-South System Transformations Working Paper no. 5, University of Chicago.
- BEKSIK, J. (1989): «Role and Functioning of the Enterprise in Poland». En *Economic Reforms in the European Centrally Planned Economies*, Comisión Económica para Europa, Economic Studies no. 1, Nueva York: Naciones Unidas.
- BLADES, D. (1991): «The Statistical Revolution in Central and Eastern Europe», *OECD Observer*, 170 (junio-julio).
- BLANCHARD, O.; DORNBUSCH, R.; KRUGMAN, P.; LAYARD, R., y SUMMERS, L. (1991): *Economic Reform in the East*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- BUCHNER-JEZIORSKA, A. (1990): «Psycho-social Barriers to Transformation of the Polish Economy». Manuscrito, Instituto de Sociología, Universidad de Lodz.
- CHILOSI, A. (1991): «L'economia polacca tra stabilizzazione e trasformazione istituzionale». Manuscrito, Istituto di Economia e Finanza, Pisa.
- DABROWSKI, J. M.; FEDEROWICZ, M., y LEVITAS, A. (1990): «Stabilization and State Enterprise Adjustment: The Political Economy of State Firms after Five Months of Fiscal Discipline, Poland 1990». Program on Central and Eastern Europe Working Paper no. 6, Minda de Gunzburg Center for European Studies, Harvard University.
- DOMARANCZYK, Z. (1990): *100 dni Mazowieckiego*, Varsovia: Wydawnictwo Andrzej Bonarski.
- ELSTER, J. (1990): «Introduction». En Jon Elster y Karl Ove Moene (comp.), *Alternatives to Capitalism*, págs. 1 a 38, Cambridge: Cambridge University Press.
- FRYDMAN, R., y RAPACZYNSKI, A. (1990): «Markets and Institutions in Large Scale Privatizations». Manuscrito, Columbia University.

- KOLARSKA-BOBIŃSKA, L. (1989): «Poczucie niesprawiedliwosci, konfliktu i preferowany lad w gospodarce». En *Polacy* 88, págs. 81 a 159. Varsovia: CPBP.
- (1991): «Preferowany lad gospodarczy i opoje polityczno-ekonomiczne: poczatek okresu transformacji». En *Polacy* 90, en prensa.
- KOLODKO, G. W. (1991): «Polish Hyperinflation and Stabilization 1989-1990». Documento de trabajo, París: IRSES.
- KREPS, D. M., y PORTEUS, E. L. (1978): «Temporal Resolution of Uncertainty and Dynamic Choice Theory», *Econometrica*, 46: 185 a 200.
- LIPSCHITZ, L., y McDONALD, D. (comps.) (1990): *German Unification: Economic Issues*, Occasional Papers, no. 75, Washington, D.C.: FMI.
- LIPTON, D., y SACHS, J. (1990): «Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland», *Brookings Papers on Economic Activity*, págs. 75 a 145.
- MARAVALL, J. M. (1981): *La política de la transición, 1975-1980*, Madrid: Taurus.
- MARER, P. (1991): «The Transition to a Market Economy in Central and Eastern Europe», *OECD Observer*, 169 (abril-mayo).
- McDONALD, D., y THUMANN, G. (1990): «East Germany: The New *Wirtschaftswunder?*». En Lipschitz y McDonald (comps.), 1990.
- MOKRZYCKI, E. (1990): «Dziedzictwo realnego socjalizmu, interesy grupowe i poszukiwanie nowej utopii». Manuscrito, Instytut Filozofii i Socjologii PAN, Varsovia.
- MUJZEL, J. (1989): «Aims of Economic Policy and Their Implementation in Poland». En *Economic Reforms in the European Centrally Planned Economies*. Comisión Económica para Europa, Economic Studies no. 1, Nueva York: Naciones Unidas.
- NELSON, J. M. (1984): «The Politics of Stabilization». En R. E. Feinberg y V. Kallab (comps.), *Adjustment Crisis in the Third World*, New Brunswick, N. J.: Transaction.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1990): «Transition from the Command to Market Economy». Resumen manuscrito de una reunión celebrada en el Vienna Institute for Comparative Economic Studies, París: OCDE.
- Porozumienia Okraglego Stolu* (1989): Varsovia: NSSZ Solidarność.
- PRZEWORSKI, A. (1991): *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- RYCHARD, A. (1991a): «Politics and Society after the Breakthrough: The Source and Threats to Political Legitimacy in Post-Communist Poland». En G. Sanford (comp.), *Democratization in Poland*, Londres: Macmillan.
- (1991b): «Limits to the Economic Changes in the Post-Communist Poland: Sociological Analysis». En S. Gomulka y C. Lin (comps.), *Limits to the Economic Transformation in the Post-Soviet Systems*, Oxford: Oxford University Press.

- RYCHARD, A., y SULEK, A. (comps.) (1988): *Legitymacja: Klasyczne teorie i polskie doswiadczenia*, Varsovia: Polskie Towarzystwo Socjologiczne.
- SADOWSKI, Z.; IWANEK, M., y NAJDEK, J. (1990): «An Overview of the Process of Change in Poland». Monografía presentada en Conference on East European Reforms towards Market Economy and the OECD, Viena, 14 a 16 de marzo.
- SLUPINSKI, Z. M. (1990): «Poland: Law on Privatization of State-Owned Enterprises». Manuscrito.
- STANISZKIS, J. (1984): *Poland's Self-Limiting Revolution*, Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- STARK, D. (1990): «Privatization in Hungary: From Plan to Market or from Plan to Clan?», *Eastern European Politics and Societies* 4: 351 a 393.
- TARKOWSKI, J. (1989): «Old and New Patterns of Corruption in Poland and the USSR», *Telos* 80: 51 a 63.
- VANHANEN, T. (1990): *The Process of Democratization: A Comparative Study of 147 States, 1980-1988*, Nueva York: Crane, Russak.
- WORLD BANK (1990): *Poland: Economic Management for a New Era*, Washington, D.C.: Banco Mundial.

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 insoportable 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.

las políticas sociales: los gastos sociales pasaron del 9,9 por 100 del PIB en 1975 al 17,8 por 100 en 1989. Ese aumento de los gastos sociales redujo los costes de las reformas para los grupos más negativamente afectados por el proceso y convenció al público de que la ampliación de la ciudadanía social era una promesa creíble de la democracia.

Aunque en muchos países la crisis económica es demasiado aguda como para que se pueda establecer un sistema universal de bienestar social, políticas laborales activas y sistemas de protección de unos ingresos mínimos son imprescindibles cuando se inician reformas que causan paro y reducen el consumo. Las políticas laborales activas deben ajustarse a las condiciones de distribución y duración del paro. En los países con un amplio sector informal, deben facilitar el acceso al mercado de trabajo formal y a la pequeña empresa. Deben comprender un sistema de información laboral, créditos para promover el empleo por cuenta propia y, cuando el mercado de la vivienda sea débil, mecanismos de reasentamiento. La protección de unos ingresos mínimos debe ser suficiente para cubrir las necesidades básicas y para facilitar la búsqueda de empleo y la recualificación profesional, sin crear incentivos para permanecer ociosos.

Las reformas económicas deben tener como objetivo recuperar la capacidad de ahorro del Estado y hacer posible que éste lleve a cabo políticas dirigidas al desarrollo.

El programa de estabilización debe prestar mucha atención a sus efectos sobre el crecimiento. Por lo tanto, debe combinar reducciones selectivas de gastos con medidas ideadas para aumentar los ingresos fiscales. Las reducciones de los gastos deben distinguir entre consumo e inversión. Siguiendo los argumentos de Tanzi (1989), unos objetivos mínimos de inversión pública deben preservarse de las reducciones y, de acuerdo con Blejer y Cheasty (1989), deben mantenerse unos instrumentos selectivos que aumenten la tasa de retorno de la inversión privada. Además, dadas las pruebas abrumadoras existentes acerca de la función productiva de la educación, los gastos en enseñanza y en programas de salud preventiva deben ser considerados como aspectos intrínsecos de la inversión pública.

La estabilización debe basarse en una reducción del consumo corriente, pero no de la inversión, y los costes de esa reducción deben recaer, por la vía del sistema fiscal o de un gravamen al capital impuesto de una sola vez, sobre quienes se lo pueden permitir. Entre éstos figuran los acreedores extranjeros; en casi todos los países la

reanudación del crecimiento no es viable sin una reducción apreciable tanto de la deuda externa como de la interna.

Si bien las burocracias públicas deben reducirse siempre que sean excesivas y los programas públicos deben reorganizarse cuando no sean eficientes para la prestación de los servicios más necesarios, la única forma de movilizar el ahorro público es mediante el aumento de la presión fiscal (*nota bene*: se trata de una recomendación reciente del Banco Mundial) y la reducción de los pagos de la deuda externa. Una reforma de los impuestos que reduzca el fraude, amplíe la base fiscal e incremente considerablemente las tasas efectivas de recaudación debe constituir un ingrediente intrínseco del programa de reformas. Un motivo para ello es que la reforma fiscal constituirá una prueba de que la distribución de la carga es equitativa. Pero la razón económica central es aumentar los ingresos del Estado, en lugar de reducir los gastos que sirven de apoyo al futuro crecimiento. No nos impresionan los argumentos acerca del coste económico de la fiscalidad. En el mejor de los casos los datos empíricos son ambiguos¹⁷; además, las tasas fiscales en casi todas las nuevas democracias son extremadamente bajas, muy inferiores a las de los países de la OCDE (Cheibub, 1991). Una buena parte de la resistencia a los impuestos refleja un problema de acción colectiva por parte de la burguesía. Si bien existen pruebas de que un Estado financieramente sano y con capacidad económica para desarrollar políticas coherentes generaría tasas de retorno más altas para la inversión privada, las empresas y sus accionistas tratan de escapar de su parte de la carga fiscal¹⁸. Un estudio reciente del Banco Mundial (1991: 82) indica que la tasa de retorno de la inversión privada pasa del 10,7 por 100 cuando el déficit fiscal supera el 8 por 100 del PIB al 14,3 por 100 cuando el déficit es inferior al 4 por 100. De ahí que exista un margen para aumentos de los ingresos fiscales totales que signifiquen una mejora en el sentido de Pareto: la tasa de retorno después de los impuestos puede

¹⁷ En contra de lo que suele afirmarse, las pruebas estadísticas de que la fiscalidad reduce la inversión privada son, en el mejor de los casos, ambiguas. Saunders y Klau (1985) no percibieron ningún efecto en los países de la OCDE; Swank (1991), sí. Blejer y Cheasty no los encontraron tampoco respecto de los países menos adelantados.

¹⁸ Hacia 1986 los impuestos sobre la renta, los beneficios y las ganancias de capital representaban el 4,9 por 100 de los ingresos públicos en Argentina y el 67,4 en Japón. El promedio de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, México, Perú y Uruguay era del 13,7 por 100; en diez economías de mercado industriales era del 40,4 por 100 (basado en Teitel, 1991: 138).

aumentar mientras sube la tasa fiscal efectiva. Por citar a Blejer y Cheasty (1989: 46), «un sistema fiscal uniforme y predecible, y que vaya unido a una gestión macroeconómica prudente, puede hacer que tasas más elevadas sean más aceptables de lo que lo serían en un sistema fiscal con muchas exenciones que se percibiría como insostenible a plazo más largo»¹⁹.

No queremos entrar a discutir el ritmo y el contenido de las medidas dirigidas a promover la competencia interna e internacional, debido en parte a que esas decisiones deben ser resultado del propio proceso político. Sin embargo, parece evidente que el ritmo más rápido no es el óptimo desde el punto de vista económico ni el más popular desde el político²⁰.

No tenemos nada nuevo que decir acerca del contenido de la intervención estatal. Compartimos el punto de vista de que al Estado le corresponde realizar inversiones infraestructurales que no llevan a cabo de forma eficaz los agentes privados, así como adoptar medidas que aumenten la tasa de retorno de los proyectos privados. Este papel del Estado incluye una política industrial selectiva que abarque unas tasas de crédito preferenciales para industrias de alta tecnología, en las cuales la tasa de retorno del mercado es muy inferior a la tasa social; para proyectos caracterizados por altos costes de acceso, economías considerables de escala o fuertes curvas de aprendizaje; para proyectos que puedan tener efectos de transmisión (*spillover*) entre empresas debidos a externalidades y asimetrías de información entre proveedores y compradores (Grossman, 1990). Existe el peligro real de que la propia capacidad del Estado para emprender actividades productivas e incentivar proyectos privados cause parasitismo económico (*rent seeking*). La cuestión de qué instituciones públicas

¹⁹ Véanse micropruebas basadas en entrevistas con empresarios argentinos en López, 1991.

²⁰ Consideremos que el valor actual de la futura corriente de consumo del votante mediano sin reformas es S . Que el valor actual del consumo futuro del votante mediano tras un programa de liberalización en el cual nadie pierde empleo (salvo que pueda obtener otro instantáneamente o pasar a ser empleado por cuenta propia) es G . Por último, que el valor de un programa que genera ingresos de mercado superiores a G , pero también una probabilidad positiva de paro, es $R(\phi)$. En tal caso, normalmente será cierto que $G > S$, pero G es el límite inferior que R debe superar para que el Gobierno gane las elecciones en condiciones estilizadas estándar. Dados unos supuestos mínimos acerca de la aversión al riesgo, esta desigualdad impone una limitación al ritmo de la liberalización medido por el recorrido temporal (*time path*) del desempleo.

pueden facilitar que el Estado se dedique a actividades socialmente beneficiosas y no se subordine ante intereses privados sigue siendo clave. Pero si el Estado no lleva a cabo directamente unas inversiones y si no induce al sector privado a realizar otras, la estabilización y la liberalización no conducirán a una reanudación del crecimiento.

Por último, los programas de reformas deben tramitarse a través de las instituciones representativas. Hemos argumentado ya que el proceso democrático puede mejorar la calidad técnica de las políticas de reforma y constituir la base para que éstas dispongan de un apoyo político persistente. Pero la democracia disfruta de un valor autónomo, por el cual mucha gente luchó contra los regímenes autoritarios. La calidad del proceso democrático, quizá menos tangible que el bienestar material, afecta a la vida cotidiana de las personas: las dota de facultades como miembros de una comunidad política o las priva de poder. Y para que la democracia se consolide, es decir, para que todas las fuerzas políticas aprendan a canalizar sus demandas y a organizar sus conflictos en el marco de las instituciones democráticas, éstas deben desempeñar un papel real en la configuración y la ejecución de aquellas políticas que influyen en las condiciones de vida.

En consecuencia, el enfoque socialdemócrata de las reformas de mercado supone orientar esas reformas hacia el crecimiento, proteger el bienestar material contra los costes transitorios de las reformas y utilizar plenamente las instituciones democráticas en el diseño y el desarrollo de las políticas. Es obvio que cada una de esas recomendaciones implica costes. Las políticas industriales, las sociales y las transacciones políticas cuestan dinero²¹: los compromisos son, por tanto, inevitables. No cabe por todo ello ofrecer una fórmula universal. Las estrategias concretas de reforma reflejarán las posibilidades y restricciones, tanto políticas como económicas, de cada caso; las transacciones estarán determinadas por el proceso democrático. Lo que sí defendemos es que para que las reformas tengan éxito deben atender explícitamente al crecimiento, proteger unos ingresos mínimos y respetar la democracia.

²¹ Por no citar más que un número, según Morgan Stanley (*Financial Times*, 19 de diciembre de 1990), el coste de las políticas sociales necesarias para mantener una protección mínima en el Este de Europa en los cinco próximos años se sitúa entre 270.000 y 370.000 millones de dólares.

Bibliografía

- BANCO MUNDIAL (1991): *Informe sobre el Desarrollo en el Mundo, 1991*, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- BARRO, R. J. (1989): «A Cross-Country Study of Growth, Saving, and Government». National Bureau of Economic Research Working Paper no. 2855, Cambridge, Mass.
- (1990): «Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth», *Journal of Political Economy* 98: S103 a S125.
- BECKER, G. S.; MURPHY, K. M., y TAMURA, R. (1990): «Human Capital, Fertility, and Economic Growth», *Journal of Political Economy* 98: 12 a 38.
- BERNHOLZ, P. (1991): «Comments». En Bruno, Fischer, Helpman, Liviatan y Meridor (comps.), 1991.
- BLANCHARD, O.; DORNBUSCH, R.; KRUGMAN, P.; LAYARD, R., y SUMMERS, L. (1991): *Economic Reform in the East*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- BLEJER, M. I., y CHEASTY, A. (1989): «Fiscal Policy and Mobilization of Savings for Growth». En Mario I. Blejer y Ke-young Chu (comps.), *Fiscal Policy, Stabilization, and Growth in Developing Countries*, Washington, D.C.: FMI.
- BRUNO, M. (1991): «Introduction and Overview». En Bruno y otros (comps.), 1991.
- BRUNO, M.; FISCHER, S.; HELPMAN, E.; LIVIATAN, N., y MERIDOR, L. (comps.) (1991): *Lessons of Economic Stabilization and Its Aftermath*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- CHEIBUB, J. A. (1991): «Taxation in Latin America: A Preliminary Report». Manuscrito, Department of Political Science, University of Chicago, julio.
- DI TELLA, G. (1991): «Comment in the panel discussion». En Bruno y otros (comps.), 1991.
- EDWARDS, S. (1990): «The Sequencing of Economic Reform: Analytical Issues and Lessons from Latin American Experiences», *World Economy* 13: 1 a 14.
- EDWARDS, S., y EDWARDS, A. C. (1991): *Monetarism and Liberalization: The Chilean Experiment*, Cambridge, Mass.: Ballinger.
- EHRlich, I. (1990): «The Problem of Development: Introduction», *Journal of Political Economy* 98: S1 a S11.
- FINDLAY, R. (1990): «The New Political Economy: Its Explanatory Power for the LDCs», *Economics and Politics* 2: 193 a 221.
- FISCHER, S. (1991): «Comment in the panel discussion». En Bruno y otros (comps.), 1991.
- FRENKEL, J. (1991): «Comment in the panel discussion». En Bruno y otros (comps.), 1991.
- GRASSI, D. (1991): «Economic and Organizational Determinants of Wage Restraint in New Democracies». Manuscrito, University of Chicago.
- GROSSMAN, G. M. (1990): «Promoting New Industrial Activities: A Survey of

- Recent Arguments and Evidence», *OECD Economic Studies*, 14 (primavera).
- HARDIN, R. (1987): «Why a Constitution?». Manuscrito, University of Chicago.
- LECHNER, N. (1985): «Pacto social nos processos de democratização: A experiência Latino-Americana», *Novos Estudos* 13.
- LEVINE, R., y RENELT, D. (1991): «A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions». World Bank Working Paper WPS 609, Washington, D.C.
- LÓPEZ, J. (1991): «Political Determinants of Private Investment in Argentina: Field Work Impressions». Manuscrito, University of Chicago.
- LUCAS, R. E., Jr. (1988): «On the Mechanics of Economic Development», *Journal of Monetary Economics* 22: 3 a 42.
- MARSH, R. M. (1988): «Sociological Explanations of Economic Growth», *Studies in Comparative International Research* 13: 41 a 76.
- MEYER, J. W.; HANNAN, M. T.; RUBINSON, R., y THOMAS, G. M. (1979): «National Economic Development, 1950-70: Social and Political Factors». En John W. Meyer y Michael T. Hannan (comps.), *National Development and the World System*, Chicago: University of Chicago Press.
- MORALES, J. A. (1991): «The Transition from Stabilization to Sustained Growth in Bolivia». En Bruno y otros (comps.), 1991.
- PERSSON, T., y TABELLINI, G. (1991): «Is Inequality Harmful for Growth? Theory and Evidence». Working Paper no. 91-155. Department of Economics, University of California at Berkeley.
- PRZEWORSKI, A. (1991): *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- REMMER, K. L. (1986): «The Politics of Economic Stabilization: IMF Standby Programs in Latin America, 1954-1984», *Comparative Politics* 19, 1 (octubre).
- RHEE, S. (1987): «Policy Reforms of the Eighties and Industrial Adjustments in Korean Economy». Korea Development Institute Working Paper no. 8708, Seúl.
- ROMER, P. M. (1990): «Endogenous Technical Change», *Journal of Political Economy* 98: S71 a S103.
- SABINI, F. (1991): *Zélia, Uma Paixão*, Río de Janeiro: Editora Record.
- SAUNDERS, P., y KLAU, F. (1985): *The Role of the Public Sector: Causes and Consequences*, OECD Economic Studies 4, París: OECD.
- STIGLITZ, J. A. (1991): «Whither Socialism? Perspectives from the Economics of Information». Manuscrito, Yale University.
- SWANK, D. H. (1992): «Politics and the Structural Dependence of the State in Capitalist Democracies», *American Political Science Review* 86.
- TEITEL, S. (1991): «Comments». En Bruno y otros (comps.), 1991.
- WEEDE, E. (1983): «The Impact of Democracy on Economic Growth: Some Evidence from Cross-National Analysis», *Kyklos* 36: 21 a 39.
- WILLIAMSON, J. (1990): «The Progress of Policy Reform in Latin America». En Williamson (comp.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, D.C.: Institute of International Economics.