

DE NUESTROS LECTORES

Que la clase dirigente trabaje

Bogotá, junio 22, 1993

Sr. Dr. Tito Livio Caldas
Revista CIENCIA POLITICA
Ciudad.

Estimado Tito Livio:

A la clase dirigente latinoamericana hay que ponerla a trabajar. Para ponerla a trabajar hay que eliminar las actividades que no requieren mayor trabajo y que enriquecen a la clase dirigente. Esas actividades son la labranza de la agricultura y la ganadería extensiva, y, la política. En el primer caso esto se resuelve poniéndole un impuesto a la tierra, en el segundo caso, esto se resuelve restringiendo y controlando la corrupción administrativa.

La solución fácil es el impuesto a la tierra, que significa que todo terreno privado, debe tener un avalúo catastral y que este avalúo catastral no debe ser menor al 50% del valor comercial de la tierra y, además, una ley que establezca, que el Estado cuando necesite un terreno, no puede pagar más del doble del avalúo catastral.

Los terrenos que no tengan avalúo catastral, o cuyos dueños no hayan pagado el impuesto correspondiente, pasarán a propiedad del Estado.

Si esto hubiera existido cuando se construyeron las hidroeléctricas de Salvajina, Chivor y Guavio, en Colombia, no hubiera habido problemas en la adquisición de tierras, porque un porcentaje mínimo, en el caso de Salvajina, cero, en el caso de Chivor un 2% y, en el caso de Guavio un 3% serían tierras utilizables para la agricultura y para la ganadería. El resto de las tierras es totalmente inútil. No sólo se pagaron sumas importantes, porque todo metro cuadrado de tierra en Colombia tiene dueño, aunque sea un pedacito de roca, sino que se demoró la construcción, crearon dificultades con los contratistas por acceso y hubo toda clase de recargos en el costo de la construcción.

ciudades comunistas. Como dijo Paul MacCracken, al comentar sobre el problema de transformar las economías de Europa del Este y Central en economías de mercado, "quizás no se pueda llegar desde allá hasta aquí". Por el contrario, los politólogos se sienten razonablemente confiados sobre sus conocimientos acerca de cómo pasar de un sistema político autoritario a uno democrático.

En cuarto lugar, existen diferencias en la dificultad de realizar estas transiciones. A nivel institucional, la democratización es mucho más fácil que la liberalización económica. Los elementos rudimentarios de la democratización se logran con la celebración de elecciones razonablemente justas, abiertas y generales, en las que los partidos y los candidatos compiten con relativa igualdad, los votos se cuentan con honestidad y los ganadores constituyen un gobierno. La consolidación de un nuevo sistema democrático quizás requiera cambios de más largo plazo en valores y actitudes y la institucionalización de patrones de comportamiento democráticos. Sin embargo, la elección de los gobernantes constituye el núcleo de la democracia, y se puede introducir con relativa rapidez y facilidad.

Por el contrario, la reforma económica, sobre todo cuando entraña el desmantelamiento de una economía dirigida, es mucho más difícil y requiere de un esfuerzo sostenido durante un periodo prolongado de tiempo. Es mucho más fácil organizar elecciones que organizar mercados. Si bien el cambio de un sistema político autoritario a uno democrático puede producirse rápidamente, e incluso con relativamente pocos traumatismos, el cambio de una economía muy controlada por el Estado a una economía de mercado es mucho más traumático y exige más tiempo.

En quinto lugar, las diferencias en los problemas institucionales de introducir elecciones y mercados se intensifican por las diferencias en los costos y beneficios políticos. La democratización puede imponerle costos a quienes se opusieron a ella o a quienes se beneficiaron significativamente con el régimen autoritario. No obstante, una significativa mayoría de las democratizaciones de la "tercera ola" fue iniciada por grupos que detentaban el poder en regímenes autoritarios, pues incluso ellos consideraron que los costos y riesgos de la democratización eran limitados. En términos generales, la democratización tiende a producir beneficios inmediatos y generalizados para grandes porciones de la población: de ahí que se comente con frecuencia el fenómeno de "euforia" que acompaña a la mayor parte de los movimientos de democratización. Por otra parte, la liberalización económica puede producir algunos beneficios inmediatos para unos pocos grupos que pueden aprovechar las nuevas oportunidades para ganar dinero. También es muy probable, empero, que se impongan penurias económicas severas y generalizadas a grupos mucho más amplios. Se eliminan los subsidios, se elevan los impuestos, se equilibran los presupuestos, se despide a los trabajadores, quiebran las empresas, aumentan los precios, los salarios bajan y la producción declina. Es preciso pagar enormes costos económicos a fin de alcanzar un nirvana económico a largo plazo que parece retroceder indefinidamente en el futuro. En la democratización, la secuencia de las actitudes dominantes de la opinión pública podría descubrirse como euforia primero, luego desilusión y

finalmente resignación y aceptación. En el caso de la liberalización económica, la secuencia es primero aprensión y temor, y luego frustración y resentimiento. Como los principales procesos de liberalización todavía están en proceso, el próximo paso es incierto. Una posible etapa final podría ser furia, protesta y revuelta; la otra, pasividad y aceptación.

Finalmente, el nivel de desarrollo económico se relaciona de modo diferente con la democratización y la liberalización. La democratización ocurre con más frecuencia y facilidad en países que han alcanzado un desarrollo económico con niveles de ingreso medio-alto. En estos casos, las condiciones económicas y sociales son aptas para una ampliación de la competencia y la participación políticas. Por el contrario, la liberalización económica es más fácil en países con niveles de desarrollo económico inferiores. Los países que siguen siendo predominantemente agrícolas tendrán menos grandes industrias de propiedad estatal que emplean a numerosos gerentes y trabajadores, intereses burocráticos creados y grupos sustanciales que se benefician y dependen de subsidios, aranceles y restricciones de ingreso a los mercados. Por lo tanto, una sociedad con condiciones económicas que faciliten la democratización también tenderá a reunir condiciones políticas que dificulten la liberalización y, por el contrario, una sociedad en donde las condiciones políticas facilitan la liberalización, por lo general tendrá condiciones económicas que no favorecen la democratización.

Cómo se afectan mutuamente

¿COMO AFECTA LA DEMOCRATIZACION A LA LIBERALIZACION Y VICEVERSA?

En primer lugar, está la proposición que ya planteé: el desarrollo económico fomenta la democratización. Los países ricos, con pocas excepciones, como los Estados petroleros ricos, son países democráticos. Los países pobres, con algunas excepciones, como India, son países no democráticos. Las transiciones a la democracia se concentran fuertemente en los países con un nivel de desarrollo de ingresos medio-altos.

En segundo lugar, la liberalización económica y la reforma suelen promover el desarrollo económico. Este no es siempre el caso: la Unión Soviética en los años treinta y los países centro y esteuropeos en los cincuenta alcanzaron tasas muy altas de crecimiento económico con economías dirigidas. Sin embargo, en el mundo contemporáneo, la propiedad, el control y la reglamentación estatales por lo general han obstaculizado el desarrollo económico. No obstante, también debe observarse que en algunos de los países con las más altas tasas de desarrollo económico, sobre todo Japón y Corea, el Estado ha desempeñado un papel muy importante de orientación y estímulo. Con todo, es más probable que el desarrollo económico ocurra con menos control económico estatal que con mucho.

En tercer lugar, la reforma económica requiere de un gobierno fuerte y con autoridad, aunque no necesariamente autoritario. La liberalización económica impone dificultades especiales a algunos grupos de la sociedad, y dificultades generales, tales como precios más altos, a casi todos. La oposición política a la liberalización económica será fuerte y probablemente se acen-

tuará en sociedades más desarrolladas desde el punto de vista económico que en sociedades más atrasadas. La liberalización económica precisa ya sea de un gobierno autoritario o de uno democrático con la voluntad y el poder de aplicar las reformas.

En cuarto lugar, la lógica de esta argumentación sugiere que los gobiernos autoritarios están en mejor posición que los gobiernos democráticos para promover la liberalización económica. Podrán resistir mejor las presiones populares y los intereses creados que se oponen a la reforma. La China, bajo una dictadura comunista, y Chile, bajo un dictador militar, introdujeron reformas económicas sustanciales y han sido recompensados con tasas envidiables de crecimiento económico. El precio fue la supresión de la libertad que continúa en China en la actualidad y que fue intensa durante los años en que el general Pinochet gobernó Chile. No obstante, si un país tiene un régimen autoritario, tendría suerte si su gobierno utilizara su poder coercitivo para promover la liberalización económica. La liberalización primero y luego la democratización tienen mucho sentido para quienes desean alcanzar ambas metas. Por el contrario, el hecho de abrir primero el sistema político probablemente complicará la reforma económica. En 1989 altos asesores de Gorbachov me dijeron que habían cometido un terrible error al proceder con el *glasnost* y la apertura política, pues desencadenaron toda suerte de fuerzas políticas que luego dificultaron considerablemente el avance hacia la reforma económica “Hemos debido concentrar primero el poder y promover la reforma económica y aguardar un poco para realizar la apertura política”, dijeron. “En lugar de ello, hicimos lo contrario, y ahora ya no tenemos la autoridad suficiente para hacer lo necesario”. El año pasado, cuando el presidente Salinas de México visitó Harvard, le preguntaron por qué él, un egresado del *Kennedy School of Government* de Harvard, no era más decidido en la promoción de la democracia en México. Respondió que necesitaba el enorme poder que tenía dentro del sistema político mexicano a fin de introducir las reformas económicas requeridas para atraer la inversión extranjera, privatizar las empresas de propiedad estatal y, en general, democratizar la economía mexicana. Una vez logrado esto, dijo, podría procederse con la democratización política.

Un debate interesante en torno a este tema se dio entre los dirigentes del Partido Comunista de Hungría a fines de los años ochenta. Hungría ya se encontraba a la vanguardia de los países comunistas en términos de introducir la propiedad privada y el sistema de mercado. Sus líderes querían ahora avanzar bastante más, al tiempo que comenzaban a democratizar la política húngara. Sabían que estos dos procesos entrarían en conflicto. Un dirigente, Imre Pozsgay, advirtió sobre los problemas de la “anarquía de los trabajadores” y sugirió que debían posponerse las elecciones democráticas reales hasta 1995, época en la cual las reformas económicas necesarias ya se habrían consolidado. Otro líder, Bela Kadar, estuvo de acuerdo: “Idealmente hemos debido introducir primero las reformas económicas, para luego proceder a la democratización”. Sin embargo, reconoció que las elecciones no podían posponerse, diciendo que “el primer paso que se necesita es despolitizar las decisiones económicas”. En una solución maravillosamente húngara – dado que Hungría ha producido sin

duda más economistas de primera línea per cápita que cualquier otro país del mundo – , recomendó que prosiguiera la democratización pero que todas las decisiones importantes sobre política económica fueran tomadas por una junta no elegida de tecnócratas económicos.

Si un país tiene un régimen autoritario y sus dirigentes quieren liberalizar y democratizar, primero deben llevar a cabo las reformas económicas necesarias y luego proceder a democratizar su sistema político. Si un país tiene un régimen autoritario y sus dirigentes quieren reformar su economía y promover el desarrollo económico pero no democratizar, pueden hacer lo primero pero sólo a expensas de socavar poco a poco sus sistemas autoritarios. El general Pinochet se fue. Deng Xiaoping permanece en el poder, pero sus sucesores sufrirán las consecuencias políticas de los cambios extraordinarios a los que está sometiendo a la economía china.

En un mundo ideal, los gobiernos autoritarios llevarían a cabo reformas económicas antes de democratizarse. En el mundo real, los dirigentes políticos no tienen esa posibilidad, como quedó demostrado con los casos de Hungría, los otros países centroeuropeos y las antiguas repúblicas soviéticas. Como la democratización resulta más fácil que la liberalización, tanto desde el punto de vista institucional como político, no es probable que se quede a la zaga de la liberalización. Los sistemas políticos autoritarios son derrocados, las elecciones llevan un gobierno democrático al poder y luego ese gobierno afronta el problema de cómo pasar de una economía dirigida o estatista a una sustentada en principios de mercado. Este es el desafío que ahora afrontan los gobiernos de Rusia, Polonia, la ex Checoslovaquia y varios otros antiguos países comunistas, así como los gobiernos de muchos países del Tercer Mundo.

¿Cómo deben estos nuevos gobiernos democráticos proceder para introducir las reformas económicas requeridas? En primer lugar, estos gobiernos deben tener una legitimidad electoral incuestionable; es decir, tienen que ser producto de unas elecciones manifiestamente justas y honestas. Preferiblemente deben haber alcanzado una pluralidad o mayoría sustancial de votos en dichas elecciones. Una vez en el poder, estos gobiernos tienen que explotar esta legitimidad electoral antes de que se disipe e introducir rápidamente las reformas económicas.

En segundo lugar, las legislaturas por lo general no toman decisiones difíciles a menos que exista una dirigencia fuerte en el Ejecutivo. Por lo tanto, las nuevas democracias necesitan poderes ejecutivos lo bastante fuertes para suministrar ese liderazgo, pero no demasiado fuertes como para menoscabar el proceso democrático. Dadas las dificultades económicas y el caos que produce la reforma, se desarrollará el deseo de un dictador temporal o de un zar económico. En los últimos años, muchos rusos han expresado la necesidad de un Pinochet para su país, mientras que muchos filipinos se han referido a la conveniencia de contar con un Lee Kwan Yew. Tanto Walesa en Polonia como Yeltsin en Rusia han intentado ampliar los poderes de sus cargos presidenciales. Si bien una expansión semejante puede ser deseable, en exceso sería desastrosa.

En tercer lugar, también está el interrogante de si las reformas económicas se deben introducir todas a la vez – el tratamiento de choque – o si deben hacerse poco a poco durante un periodo de tiempo extendido. Pueden aducirse argumentos en favor de ambas tácticas. El principal promotor del tratamiento de choque es mi colega de Harvard, Jeffrey Sachs, quien ha persuadido exitosamente a los gobiernos de Bolivia, Polonia y Rusia de seguir este curso. Después de alguna vacilación, el gobierno checo también está aplicando una estrategia de choque. Teóricamente, como ha demostrado Adam Przeworski, existen razones para pensar que esta estrategia probablemente producirá resultados más deseables que el método paulatino. Hasta el momento ha funcionado razonablemente bien en Polonia y, pese a enormes perturbaciones y oposición, está avanzando en Rusia. En el corto plazo la terapia de choque impone costos enormes, pero también produce resultados deseables.

En cuarto lugar, los reformadores económicos deben estar preparados para aceptar una cierta cantidad de retrocesos y para hacer concesiones modestas a grupos que, o bien sufren grandes dificultades económicas, o bien poseen suficiente poder político para obstruir las reformas. Una ventaja del tratamiento de choque generalizado es que le da al gobierno reformador una más amplia variedad de medidas específicas, con base en las cuales puede hacer concesiones modestas sin destruir la sustancia crucial de las reformas.

En quinto lugar, los dirigentes reformistas pueden mitigar la oposición incluyendo a los líderes de la misma en el proceso de reforma. Quizás sea mejor tener opositores internos en vez de tenerlos fuera de las esferas del poder. Yeltsin claramente cree que esto es cierto, y ha incluido a varios gerentes industriales conservadores y a críticos de la reforma en su gobierno.

En sexto lugar, la ayuda externa es indispensable para el proceso de reforma. Los recursos externos bajo la forma de préstamos, concesiones y garantías serán esenciales. Aún más importante, los organismos exteriores brindan la disciplina indispensable al condicionar estos recursos externos a que los gobiernos establezcan sus economías, reduzcan el gasto, liberen los precios y equilibren los presupuestos. El FMI y el Banco Mundial son temidos y odiados en todo el mundo por hacer justamente eso. Sin embargo, sin la disciplina que imponen, casi ningún esfuerzo de reforma económica tendría éxito. Una forma final de ayuda externa en algunas instancias es la incorporación de la economía que va a ser reformada a una economía de mercado más grande. Esto ya está pasando con respecto a Alemania Oriental; también está a punto de suceder en lo que se refiere a México; y muy probablemente ocurrirá en el próximo decenio en la república Checa, Polonia y Hungría. Por difícil que sea, las democracias, incluso las nuevas, pueden producir reformas económicas.

En Estados Unidos, y en otros lugares, escuchamos muchas críticas contra los políticos. Sin embargo, en países que han tenido gobiernos autoritarios, por lo general han sido los dirigentes de esos gobiernos quienes han iniciado el proceso de democratización. En otros casos, como los de Jaruzelski y Walesa en Polonia y De Klerk y Mandela en Suráfrica, este proceso

ha entrañado intensas negociaciones entre los dirigentes en el gobierno y los líderes de la oposición. En los casos en que se iniciaron reformas económicas, dirigentes políticos como Menen, Yeltsin, Klaus, Walesa y Salinas han tenido el valor político de imponer costos a corto plazo a sus pueblos a fin de producir ganancias a largo término para sus sociedades. La democratización y la reforma económica sólo ocurren cuando los dirigentes políticos deciden hacer que ocurran. Como resultado, cantidades de sociedades en el mundo han pasado de la dictadura a la democracia y de economías controladas por el Estado a economías abiertas. La historia de los últimos decenios debería darnos esperanzas para el futuro.