

Adam Przeworski *et al.*, *Sustainable Democracy*, Cambridge University Press, 1995

Scott Morgenstern

Desde la caída de las dictaduras en Latinoamérica y más tarde la del muro de Berlín, un mayor número de personas han venido a abrigarse bajo la sombrilla de la democracia. La mayoría de estas nuevas democracias —si no todas— sufren de graves crisis económicas que limitan sus oportunidades de supervivencia. Sobre la base del estrecho vínculo entre estabilidad democrática y éxito económico, Przeworski y sus veinte colaboradores, provenientes de diez países y cuatro disciplinas distintas, emprenden la tarea de desarrollar una estrategia de cambio que desemboque simultáneamente en un crecimiento definitivo y una democracia más sólida.

El principal acierto de este libro se encuentra en la reunión de distintos talentos que combinan un extenso conocimiento de numerosos países con un gran manejo de disciplinas como la economía, la ciencia política, la sociología y la historia. Más aún, puesto que se trata de un intento de colaboración

integral, y no de un volumen editado de estudios de casos, consigue articular las contribuciones de autores muy conocidos en un ensayo legible y provocativo. Sobre todo, dada la dimensión comparativa del proyecto —sin importar el área geográfica—, académicos y funcionarios interesados en la consolidación democrática y el avance económico encontrarán aquí un debate útil e interesante sobre las propuestas innovadoras de estos intelectuales.

Quizás el lado débil del libro tenga que ver con su carácter ensayístico más que científico sobre cómo reforzar la democracia y la economía.¹ De

¹ A pesar de la marcada ausencia de hipótesis comprobables por parte de los autores, encontramos sin embargo una notable excepción: para los gobiernos democráticos que buscan también la instrumentación de programas de ajuste, sí es posible en ocasiones mantener la credibilidad así como el apoyo de la ciudadanía, siempre y cuando ofrezcan un mayor número de programas sociales que suavicen la privación económica. Los autores mencionan el caso de España en particular como un ejemplo exitoso al respecto, en donde los grandes aumentos en el gasto social le permitieron al gobierno

manera similar al volumen escrito por O'Donnell y Schmitter, *Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* (19), obra de la cual son coautores, *Sustainable Democracy* se muestra pesimista en cuanto al futuro de las nuevas democracias así como cauteloso al hacer afirmaciones generales sobre los países en proceso de democratización. Al igual que aquella obra, también *Sustainable Democracy* propone más una lista de problemas por superar que un análisis de las condiciones que le podrían permitir a un país vencer la adversidad. Pero a diferencia de O'Donnell y Schmitter, quienes detallan la complicada situación en que se encuentran los países en vía de democratización (usando la metáfora de un juego de ajedrez de múltiples niveles), Przeworski y sus coautores aportan al final del libro un proyecto muy concreto —aunque no muy detallado— de consolidación democrática y crecimiento económico. Éste se inscribe en la línea de un capitalismo de Estado descrito a continuación.

El programa sugerido por los autores comienza con el supuesto de que si bien los programas de estabilización son necesarios para restaurar la estabilidad fiscal, no conducen necesariamente al crecimiento económico. Más aún, según el criterio de la eficiencia, los programas estrictamente neoliberales sacrifican otras metas económicas, como por ejemplo las de distribución del ingreso y creci-

miento. Aun si la teoría señala que la eficiencia promoverá naturalmente el crecimiento de largo plazo, el argumento no convence a los autores ni en el aspecto teórico ni en el empírico.

Mientras la propuesta de los autores se refiere básicamente a la economía, ellos argumentan que éste o cualquier otro plan (incluyendo programas de estabilización) tendría diferentes posibilidades de éxito si se aplicara en un régimen democrático, en un régimen autoritario o en una "democracia delegativa". Su planteamiento es sencillo. En general la política económica moderna es compleja y los tomadores de decisiones también cometen errores. En consecuencia, el debate democrático ayuda a definir no solamente programas aceptables en términos generales, sino también mejores programas. De la misma manera, en respuesta al planteamiento que habla de que las negociaciones democráticas rara vez reflejan una decisión racional unitaria, Przeworski et al. explican que también las decisiones tecnocráticas son a menudo tomadas siguiendo razones o criterios menos que racionales. Por ello estos estudiosos encuentran que las ventajas de la tecnocracia son limitadas.

Así pues, para Przeworski y sus colaboradores, la consolidación de la democracia y el crecimiento económico dependen de "instituciones del Estado[...] que pueden ser reorganizadas, en vez de simplemente reducidas" (p. 12). En una democracia, las instituciones estatales deben desempeñar un papel activo en la protección de la integridad territorial garanti-

continuar ganando elecciones a mediados de los años ochenta a pesar de las muy altas tasas de desempleo.

zando una ciudadanía efectiva y permitiendo la participación ciudadana en las decisiones y en el monitoreo de las mismas. Con el plan económico sugerido por estos intelectuales,² el Estado ayudaría a organizar grupos de corporaciones alrededor de un banco central, como los *keiretsu* de Japón. A su vez, las ganancias serían utilizadas para instrumentar esquemas fiscales progresivos con el fin de

fomentar una distribución más equitativa del ingreso y determinar los niveles agregados de la inversión, así como para orientar la economía hacia áreas generadoras de crecimiento. Esto es, hacia áreas como educación o infraestructura, en las que los beneficios sociales serían más altos que los económicos.

No obstante, aun si todos estuviéramos de acuerdo en que éste fuera un programa benéfico, ¿cómo reorganizar al Estado para esos nobles propósitos? Los autores sugieren que las instituciones democráticas deben dar incentivos a los actores del Estado para que tomen las decisiones necesarias. Sin embargo, establecer este sistema de incentivos no es un problema menor. Las instituciones son producto de negociaciones políticas —como notan los autores— y por tanto reflejan más el poder político que la toma óptima de decisiones o la estructura de negociación. Más aún, si fuera posible diseñar un sistema “óptimo” de toma de decisiones, no habría garantía de que los políticos lo fueran a instrumentar. Además, este sistema debería de contemplar los *tradeoffs* vinculados a la difícil conciliación entre principios de representación que supone una legislatura eficiente y autonomía regional y de eficiencia, que a su vez supone un ejecutivo fuerte. Entonces, ¿qué conjunto de incentivos podría llevar a estos políticos dispares e instituciones en competencia a actuar como si fueran un solo individuo generoso y racional que estuviera dispuesto a implantar, instrumentar y mantener el programa propuesto? Si bien los autores

² En particular, los autores proponen dos variantes de su plan, ambas basadas en el nivel de desarrollo alcanzado por la bolsa de valores. En los dos casos las compañías se organizarán en grupos alrededor de un banco y todas, incluyendo al banco, serán accionistas unas de otras. Esto implica que los mercados en competencia serían los encargados de llevar a cabo la asignación de bienes privados, mientras los bancos supervisan a esas mismas compañías. Asimismo, el proyecto implica una distribución descentralizada de las ganancias de los bancos en donde la democracia determinaría el grado de intervención gubernamental en la economía. De esta manera, la diferencia principal entre ambos planes se encuentra en la manera en que las ganancias son distribuidas.

En el primer caso (es decir, en países que aún no cuentan con una bolsa de valores bien desarrollada) las ganancias de los bancos irían al gobierno, que a su vez los invertiría en bienes públicos. Los trabajadores, por su parte, ganarían dividendos con sus acciones y de esta manera las ganancias no serían distribuidas de manera uniforme entre la población sino de un modo más igualitario que en un régimen capitalista puro.

En el segundo caso (esto es, en países que cuentan con un mercado de valores en funcionamiento) Przeworski y sus colaboradores hablan de una distribución de acciones intercambiables entre adultos, pero sin posibilidad de liquidez. Esto último con el fin de ayudar a la igualdad del ingreso así como a mantener la presión económica sobre las compañías, siendo que el mercado de valores reflejaría las ganancias. De esta manera, las compañías que no tuvieran ganancias se enfrentarían a serias dificultades al intentar volver a adquirir préstamos de los bancos.

consideran estas preguntas como clave para la sustentabilidad de una democracia —con excepción quizás de menciones breves al tema de la reelección—, no ofrecen soluciones concretas al problema. El tema de la organización del Estado y las estructuras de incentivos correspondientes es un caso más en el cual los académicos plantean problemas pero fracasan al presentar soluciones.

En suma, Przeworski y sus coautores nos presentan aquí un libro interesante en dos partes: una primera en la que se debaten los problemas económicos y políticos que enfrentan las nuevas democracias, y una segunda que presenta un plan económico que, en opinión de los autores, incrementaría la igualdad y el crecimiento. La discusión de estos temas representa el estado actual de la investigación

en ciencias sociales y refleja cierto desánimo surgido de la incapacidad para resolver concretamente asuntos fundamentales. El programa económico que discuten es innovador e incita a la reflexión, pero el esquema básico descrito deja fuera muchos detalles importantes en cuanto a la instrumentación del plan. En síntesis, este libro es un ensayo que llama la atención por su formato que busca integrar los puntos de vista de múltiples autores. Sin embargo, carece del rigor que caracteriza a los involucrados en el proyecto. Esto se manifiesta más evidentemente en la falta de hipótesis respecto a la resolución de conflictos interétnicos, partidistas y regionales, la consolidación de instituciones democráticas y, sobre todo, la falta de detalles para apoyar una alternativa radical a la economía neoliberal.