

Las condiciones políticas de la participación económica

Ralf Dahrendorf

*L*os países que frenan sistemáticamente la participación política y tratan de controlar la participación social no tienen muchas probabilidades de alcanzar un desarrollo económico satisfactorio. En opinión del ensayista¹, parece necesario combinar políticas progresistas con predilecciones conservadoras, en el empeño de producir un cambio radical que busque y encuentre la forma de cambiar los derechos y privilegios sin destruir las perspectivas económicas. Sólo habrá una trayectoria confiable de crecimiento —argumenta— y ella ocurrirá cuando los ciudadanos disfruten todos de derechos iguales.

* * *

EN LA PRIMERA PARTE DEL LIBRO TRES DE *La riqueza de las naciones*, Adam Smith incluye un capítulo intitulado “Sobre el progreso natural de la opulencia”. En él argumenta que tan pronto se da una situación de prosperidad en alguna parte, ésta se extenderá inevitablemente de las ciudades al campo, de un país a otro y de aquellos que disfrutaban de ella a los demás estratos de la sociedad. Habría un progreso económico natural que iría del nivel de “subsistencia” a uno de “comodidad” y luego de “lujo”, o sea de lo indispensable a lo agradable, e inclusive a lo superfluo. Pero Adam Smith no era ciego, y se daba cuenta de que tal progreso no se estaba dando. Por tanto, introdujo una condición pequeña pero crucial. Este proceso natural de transformación económica progresiva hubiera tenido lugar, agrega, “si las instituciones humanas no hubieran puesto frenos a esas inclinaciones naturales”, o “si las instituciones humanas nunca hubieran alterado el curso natural de las cosas”. En otras palabras, la mano invisible del mercado debía encargarse de que todos participaran de los bienes y servicios producidos, pero infortunadamente la mano visible de las instituciones humanas interfiere con este proceso natural.

Este ensayo ofrece una visión un poco más benevolente de las instituciones humanas y un punto de vista más escéptico sobre el mercado. Los mercados son invenciones maravillosas pero, si no hubiera instituciones que los regularan, lo más probable es que nos encontraríamos librando una eterna batalla hobbesiana de todos contra todos, en donde triunfaría el poder bruto. Este análisis pretende destacar una faceta del antiguo problema de

III TRIMESTRE 1988

las relaciones entre la economía y la política y, más específicamente, las condiciones políticas de la participación económica.

El siguiente ejemplo sirve para definir mejor el tema a tratar. En estos últimos años, muchos hombres de negocios dirigieron su atención hacia la República Popular China como si fuera una mina de oro en potencia, con vastos sectores aún no desarrollados y un mercado latente de mil millones de personas, todo lo cual sugería promesas de mercados ilimitados. Pronto se desilusionaron. Luego del primer par de viajes a China, era usual escuchar murmuraciones sobre el desperdicio de tiempo gerencial y los costos que conllevaba la organización de cualquier cosa en Beijing o Shanghai. Poco a poco los inversionistas potenciales fueron comprendiendo que la posibilidad de vender mil millones, o aún 250 millones de lavadoras, televisores a color o automóviles en el mercado chino era muy remota. De hecho, el mercado real es mucho más reducido, y ni siquiera incluye a todos los que residen en las zonas económicas especiales. De por sí sería extraordinario poder crear un mercado de 50 millones de personas. ¿Qué es lo que define el que las personas sean parte del mercado o no? ¿Cuáles son las "instituciones humanas" que obstaculizan el camino? ¿Y qué puede hacerse para sacarles el máximo provecho?

El Plan Marshall ya no funciona

AL MENOS UNA VEZ AL AÑO, ALGUN POLITICO retirado propone la puesta en marcha de un equivalente moderno del Plan Marshall para una región del mundo que acaba de visitar. Se ha difundido la creencia de que se requiere una inyección masiva de capital para extender la frontera de la actividad económica. Además, el ejemplo está de moda: en el año anterior se celebró el cuadragésimo aniversario del discurso pronunciado por George Marshall en Harvard, con el cual lanzó públicamente el proyecto para un programa de recuperación para Europa. Esta ocasión merece una breve reflexión. ¿Por qué tuvo tanto éxito el Plan Marshall original? ¿Por qué, de otra parte, muchos dudan de su eficacia en caso de imitarse en otros lugares? Una de las razones es, sin duda alguna, que no se vislumbra en estos momentos ningún donante generoso (a menos que se quiera interpretar como equivalente reciente los fondos reciclados de los años setenta que dieron lugar a las deudas de los ochenta). Pero la razón principal es más profunda: la Europa de la posguerra contaba con unas estructuras que no existen en aquellas partes del mundo en donde podría aplicarse actualmente la noción de un Plan Marshall. Estas incluían una infraestructura que, si bien vuelta pedazos, podía reconstruirse. No solo se trataba de carreteras, ferrocarriles y canales o de instalaciones y concentraciones industriales, sino también de flujos de materias primas y productos terminados —de hecho, existía una economía integral.

Podría argumentarse que todo esto puede reconstruirse. También puede construirse y, de paso, se pueden evitar los errores cometidos en el pasado. Esto es cierto, aunque no es tan sencillo como suena. Sin embargo, vale destacar un aspecto aún más significativo que caracterizaba a la Europa de

la posguerra, que llamaré la actitud de sus pueblos. Los europeos estaban preparados para aprovechar las oportunidades económicas que se les ofrecían. Al decir que estaban preparados, se quiere significar al menos dos cosas: estaban en posición de participar en la vida económica y contaban con motivaciones suficientes para hacerlo. Estas motivaciones eran evidentes, y no solo bajo una mirada retrospectiva. Tan pronto los pueblos se recuperaron de los traumatismos de la guerra, buscaron recrear, tanto para ellos como para sus hijos, al menos el estilo de vida que recordaban de épocas más felices, si es que no uno mejor. Y contaban con posibilidades de lograrlo. Tenían las capacidades necesarias, el hábito del trabajo (y del ahorro), un marco legal y los patrones de relaciones sociales que son prerrequisito de la actividad económica moderna. No hubo que crear nada de esto cuando se inició el Programa de Recuperación Europea. En ese momento nadie podía saber cuánto más avanzaría el proceso; el milagro económico que siguió no pudo preverse, y sus únicos ingredientes fueron los dineros suministrados por el Plan Marshall. Pero los primeros pasos comenzaron todos con el prefijo "re": reconstrucción, recreación, reorganización, recuperación.

Los efectos de un Plan Marshall para personas que no cuentan con la capacidad ni con las motivaciones para participar en la vida económica podrían ser muy distintos. El dinero podría ir a parar en los bolsillos de los pocos que de suyo prosperan ya. El Plan podría fomentar la construcción de enormes proyectos de infraestructura que luego permanecen inutilizados o subutilizados. Puede generar una breve bonanza consumista basada en importaciones que pronto termina en un brusco despertar. El drama mexicano de la des-sustitución de importaciones durante la bonanza petrolera —es decir, el debilitamiento de las industrias domésticas debido a la equívoca utilización de los fondos disponibles— sirve de ejemplo de lo dicho. Las zonas económicas especiales de China han cometido errores similares. De hecho, también lo hicieron algunas naciones europeas después de la guerra. El Plan Marshall no es una historia de éxito infalible. Sin embargo, no sirve como modelo para el desarrollo económico de países en donde abundan los obstáculos que impiden la participación en la economía, los cuales no existían en la Europa de la posguerra.

Estos obstáculos de nuevo dirigen nuestra atención hacia las "instituciones humanas" que mencionó Adam Smith, y quisiera referirme a dos de ellas.

La clave está en la motivación

LAS PERSONAS QUIEREN VIVIR, Y PARA LOGRARLO tienen que comprometerse permanentemente en determinadas actividades, las cuales podrían llamarse económicas en el sentido más amplio del término. Nos referimos a la actividad económica moderna, o sea a las economías que buscan un mejoramiento constante del bienestar humano y, por tanto, el crecimiento. Esto supone romper el ciclo secular de la pobreza o, en el mejor de los casos, de la auto-suficiencia. Requiere una motivación para no dejar las cosas tal como están sino para buscar el progreso.

1/ Este ensayo apareció publicado en la revista *The Washington Quarterly*, volumen 10, número 4, correspondiente a otoño de 1987.

No es este el lugar para discutir las implicaciones morales o filosóficas de la vida económica moderna, por importantes que sean. De ninguna manera resulta *a priori* claro que la vía del crecimiento moderno es buena. El crecimiento significa, sin asomo de duda, la destrucción de formas tradicionales de vida; no promete resultados rápidos y, por el contrario, con frecuencia provoca desarraigo y miseria; se guía por la imagen de una vida que aún hoy puede serle ajena a la mayor parte de la humanidad. Pero nadie tiene el derecho de negarle a las personas las oportunidades que existen en el mundo. Es más, hay tantos caminos hacia el progreso económico cuantas culturas existen. La experiencia norteamericana definitivamente no es un modelo universal; no ha servido de modelo ni para Alemania, ni para Japón, ni para las naciones recientemente industrializadas de la época actual. Para los fines de esta argumentación, asumiré que el desarrollo económico moderno es bueno y que no tiene por qué convertir al mundo en un inmenso y homogéneo supermercado.

Por implicaciones filosóficas entiendo el antiguo debate sobre la religión y el surgimiento del capitalismo. ¿Cuáles son los valores que facilitan o dificultan la buena marcha de las economías modernas? ¿Existe un conflicto intrínseco entre los valores de algunas religiones y las economías modernas? ¿Es imperativo que el fundamentalismo sea antimoderno en términos económicos? Sería muy bueno saber más acerca del Irán del Sha y del Ayatollah, sin limitarnos a lo que conocemos en medio del fragor de la batalla, y entender mejor el confucianismo y el progreso económico de China, el catolicismo y la modernidad en América Latina.

El problema más inmediato de la motivación tiene que ver con un tema que hace algún tiempo trató con su estilo característico John Kenneth Galbraith en sus ensayos sobre *La naturaleza de la pobreza masiva*. Galbraith sostiene (sin duda con base en su experiencia en India) que en muchos lugares del mundo la forma corriente de vida es el ciclo de la subsistencia primaria, y que las personas se adaptan a una existencia de necesidades y deseos modestos bajo condiciones inciertas. Si se quiere obtener la participación económica moderna tiene que romperse ese círculo, lo cual puede lograrse de distintas maneras. Se puede forzar brutalmente a las comunidades para que se incorporen a un nuevo ambiente económico, como sucede cuando aparece en escena una gran empresa trasnacional. También se les puede incorporar poco a poco, por ejemplo mediante la introducción de medios de transporte que convierten los cultivos de subsistencia en productos de mercado limitado. Es de esperarse que también existan modalidades de transformación gradual que no dejen tras sí un reguero de destrucción. El estímulo brindado a los esfuerzos de tipo cooperativo por algunos de los más conscientes catalizadores del desarrollo —iglesias, fundaciones, pequeñas organizaciones— constituyen un buen ejemplo.

Sin embargo, no debe volverse romántico un proceso que aún bajo las mejores condiciones resulta traumático. El aspecto más dramático de la obra de Galbraith es el capítulo que trata sobre la migración. Galbraith señala cómo, una vez que las personas salen de su tradicional ciclo de pobreza, pocas esperanzas tienen de ver cumplidas sus aspiraciones nuevas en su

propio medio ambiente. Tal vez sus motivaciones hayan sido despertadas, pero el mercado no se encuentra presente y seguramente tardará mucho en llegar. Como resultado, aparece la tentación fuerte de acudir a aquellos lugares en donde sí hay un mercado: Bombay y Río de Janeiro, inclusive Los Angeles y Miami. La motivación para participar en la economía siempre entraña movilización, pues no basta para crear por sí sola los mercados: lo que produce son personas para tales mercados. Con el paso del tiempo, puede fomentarse la ampliación de los mercados domésticos existentes. No obstante, quienes esperan resultados probablemente los buscarán en donde se sabe que hay mercados. Lo más seguro es que terminen viviendo en *favelas* y chozas en los cinturones de miseria que rodean a las ciudades prósperas, encajonados entre un pasado perdido y un futuro evasivo. Pero tampoco esto constituye argumento suficiente contra la modernización, aunque sí es un desafío para nuestra imaginación social y política. Así, pues, la movilización es una de las precondiciones de la participación económica. Es necesario remover los obstáculos que frenan la movilidad de los individuos, de sus deseos y necesidades, y también de los productos.

El otro obstáculo que se levanta ante la participación se refiere a la capacidad de las personas de tomar parte en el proceso económico. Se trata de un asunto al que yo llamaría derechos. Los individuos tienen que gozar de un determinado status a fin de poder participar en la economía. Dicho status tiene varios ingredientes, uno de los cuales son los derechos civiles. Cuando Adam Smith publicó *La riqueza de las naciones*, había transcurrido casi un siglo desde la "gloriosa revolución" inglesa de 1688. En Inglaterra, y luego en Escocia, la revolución había instaurado ciertos derechos de ciudadanía fundamentales para todos (o al menos para todos los hombres de determinada categoría). Creó, por ejemplo, las precondiciones del contrato laboral moderno —igualdad ante la ley. Es verdad que algunas economías modernas se basan en distintas modalidades de trabajo forzado, pero ninguna de ellas ha sido un éxito. A menos que los individuos estén en posición de tomar parte en el proceso económico en calidad de socios libres e iguales, es poco probable que el proceso conduzca a importantes avances en términos de bienestar. En ese sentido, los derechos civiles y el imperio del derecho —una sociedad civil— son precondiciones de la participación económica.

La sociedad civil

MARX FUE TAL VEZ EL PRIMERO EN SEÑALAR las limitaciones de los derechos civiles a la luz de las desigualdades del poder económico. Parece cínico hablar de un contrato libre e igual entre un trabajador que tiene que sobrevivir y un patrón dueño de una gran compañía que devenga jugosos beneficios, y en ciertos aspectos lo es. No obstante, tales críticas no deben llevarnos a subestimar la importancia de la igualdad ante la ley y los derechos civiles en términos de participación. No son solo el primer paso hacia el crecimiento económico moderno: son también el paso más importante de todos. La razón por la cual siempre se coloca la creación de las sociedades civiles en

los inicios del proceso de desarrollo es en parte moral. Sin embargo, también es económica, pues no podrá haber una trayectoria confiable de crecimiento mientras los ciudadanos no disfruten todos de derechos iguales.

Es difícil y traumático eliminar este obstáculo que impide la participación. Aun en Inglaterra se requirió una revolución para lograrlo, por gloriosos que parezcan los acontecimientos de 1688 retrospectivamente analizados. Un siglo después, la Revolución Francesa tuvo los mismos objetivos. Mientras no haya ocurrido la revolución de la ciudadanía, el desarrollo económico sigue confinado a un segmento limitado de la población. La experiencia de los últimos decenios demuestra cuán equivocado resulta creer que la riqueza de unos pocos eventualmente se extenderá o se filtrará hasta llegar a los demás. El filtro es impenetrable, o al menos así lo hace una clase privilegiada empeñada en defender su posición en lugar de permitir que la base de sus prerrogativas se extienda.

Tal vez el interrogante político más importante respecto del desarrollo es si resulta factible desmontar los privilegios sin una revolución, o más bien cómo puede hacerse, ya que uno de los efectos secundarios de la revolución es casi siempre la declinación económica. Una vez que se decide que los problemas de una nación son puramente políticos, la economía se resiente. Existen numerosos ejemplos de ello desde la posguerra, incluyendo los casos recientes de Nicaragua y Polonia. Una de las razones por las cuales seguimos con tanto interés los acontecimientos de Filipinas el año pasado es que por un tiempo pareció que "el poder popular" podía movilizarse para realizar los cambios estructurales requeridos para que los desposeídos y los que no gozan de privilegios puedan participar en el proceso económico. A veces se pregunta uno si ya ese momento pasó.

Uno de los grandes éxitos de John Maynard Keynes fue el haber identificado el momento en que un cambio en los derechos efectivamente ayudaba a reencauzar el proceso de crecimiento económico. La estimulación de la demanda significaba permitirle a los individuos participar, activando con ello la oferta. No es mi intención recomendar ese remedio keynesiano específico como instrumento de desarrollo económico, aunque sospecho que lo contrario —la estimulación de la oferta— probablemente dejará a algunos rezagados y creará problemas de derechos para los desempleados por mucho tiempo y para los pobres absolutos. No obstante, en el proceso de desarrollo económico sí necesitamos a alguien con una aptitud similar a la de Keynes para combinar políticas progresistas con predilecciones conservadoras. Nos urge un verdadero cambio radical que busque y encuentre la forma de cambiar los derechos y privilegios sin destruir las perspectivas económicas. Aunque confieso no poder en este instante recomendar las políticas necesarias a seguir, sí creo que el definir la necesidad puede contribuir a encontrar la respuesta.

Derechos y participación

LOS DERECHOS CIVILES SON PARTE ESENCIAL DE LOS derechos requeridos para permitir a los individuos participar en el proceso económico moderno, pero

no son los únicos. Algunos de los derechos son económicos en sí, incluyendo un nivel determinado de ingresos. Voy a dejar de lado el complejo y controvertido tema de un ingreso mínimo garantizado y de otros métodos para convertir en derechos los salarios reales, y me voy a referir más bien a un aspecto del problema que es común a muchos países. Las economías modernas son economías monetarias; sin el dinero como medio de intercambio, el crecimiento es imposible. Sin embargo, no cualquier moneda sirve. Es claro que una moneda estable y convertible no basta para garantizar que todos podrán participar equitativamente de ella, pero sin tal moneda estable y convertible resulta imposible sostener ingresos reales confiables. En ese sentido, una moneda estable es condición del desarrollo económico.

El acontecimiento clave en la recuperación económica alemana de la posguerra fue probablemente la reforma monetaria de 1948. Para quienes vivieron para verla, se trató de un evento extraordinario. El día antes de la reforma los almacenes estaban desocupados, y la única forma de adquirir muchos productos era intercambiándolos por cigarrillos en el mercado negro. Esto significaba que los pocos que poseían cigarrillos y otros medios sustitutos de intercambio tenían todo lo que necesitaban, mientras que los muchos que no contaban con ellos tenían que depender de las escasas raciones prometidas, aunque no siempre cumplidas, por el gobierno. El día siguiente a la reforma monetaria los almacenes ya estaban repletos, y durante una semana memorable todos tuvieron 40 marcos por persona, los cuales se les entregaron inicialmente. De allí en adelante, el acceso al mercado dependió de la moneda, intrínsecamente desprovista de privilegios. Un ticket de entrada generalizado determinaba los intercambios, y ya no se trataba de intercambiar tapetes por cerdos o cigarrillos por papas.

En un artículo conmemorativo del cuadragésimo aniversario del lanzamiento del Plan Marshall, el *Neue Zuercher Zeitung* comentó: "Pocas veces sucede que los acontecimientos y las decisiones económicas hagan historia y sean recordados". El hecho es que los desarrollos económicos pueden trazarse sobre curvas uniformes, mientras que los políticos no. En todo caso, los principales cambios a nivel de derechos se asocian por lo general con fechas memorables. La gente recuerda el día de la reforma monetaria de Alemania Federal, el 20 de junio de 1948, tanto como recuerda el discurso de George Marshall, el 5 de junio de 1947. De hecho, no son estos acontecimientos económicos, sino más bien sucesos políticos que influyeron sobre los desarrollos económicos. La extensión de la participación económica seguramente requiere fechas similares en todas partes; en todo caso, necesita decisiones que no son en sí económicas.

En la mayor parte de los países en vías de desarrollo las tasas de cambio han sido manipuladas en exceso. Además, no todas las reformas monetarias han tenido los efectos deseados. Todavía se sienten algunos efectos positivos del Plan Austral en Argentina, mientras que el Plan Cruzado de Brasil, que al comienzo parecía mejor, ya tiene tras sí un Plan Cruzado 2. Una de las lecciones que se deriva de ello es que las reformas monetarias tienen que realizarse en el momento preciso, tienen que calibrarse correctamente en cuanto a sus dimensiones, y tienen que venir acompañadas de la

medida apropiada de política económica. Tales reformas no deben considerarse únicamente como parte de unos ajustes económicos al estilo del Fondo Monetario Internacional. Para tener éxito, tienen que suministrar una nueva base para las expectativas individuales, así como para los intercambios internos y externos. Tienen que estabilizar los derechos.

Sobra decir que el sistema monetario internacional desempeña una función esencial en el proceso. La quiebra del sistema de Bretton Woods después de 1971 constituyó un revés muy grave para los intentos internacionales realizados para crear un marco de expectativas estables. Tal vez no existía otra opción; Estados Unidos, en todo caso, había tratado de que se alcanzara un acuerdo negociado antes de las decisiones unilaterales del 15 de agosto de 1971 (otra fecha económica memorable que en realidad es política). No es extraño que, desde entonces, haya sido muy difícil encontrar un camino hacia un nuevo régimen de estabilidad mundial. El Sistema Monetario Europeo es apenas un sustituto de segunda categoría para una región limitada. No sería correcto crear falsas esperanzas; no obstante, a la luz de estas reflexiones, no cabe duda de que la estabilidad monetaria es una de las condiciones necesarias para la toma de decisiones políticas que amplían la participación económica.

La lista de los obstáculos que impiden la participación en el proceso económico es mucho más extensa. Está, por ejemplo, el equivalente económico de la diferencia política entre el sufragio activo y el pasivo. Están aquellos que votan y aquellos que son elegidos; están los que ganan dinero y compran bienes y servicios, y los que se dedican a producir y vender dichos bienes y servicios. Una economía moderna no puede confiar solo en la participación pasiva. De una u otra forma, los empresarios de Joseph Schumpeter tienen que combinarse con las medidas keynesianas para estimular la demanda. El que existan estos empresarios tampoco es cosa del azar; de hecho, muchos regímenes políticos y económicos modernos parecen conspirar contra la innovación y la iniciativa.

Derechos y políticas

PARA MOTIVAR A LOS INDIVIDUOS HAY QUE MOVILIZARLOS, y también hay que concederles el derecho de participar en el proceso económico. Ninguno de estos cambios es fácil o indoloro. Como demuestran los acontecimientos actuales en la Unión Soviética y en otros países en desarrollo, los derechos requeridos para el desarrollo económico tienen un precio político, y la movilidad es contraria a un sistema de control totalitario. En un análisis final, la participación económica, política y social en general es parte del mismo proceso. Desde luego que hay ejemplos de países que han avanzado más en algunos aspectos que en otros. La imaginación de la realidad siempre es mayor que la de los textos. Pero los países que frenan sistemáticamente la participación política y tratan de controlar la participación social no tienen muchas probabilidades de alcanzar un desarrollo económico satisfactorio. Las instituciones que permiten la participación son un marco indispensable para el progreso humano. No existe una manera única de lograrlo, pero el principio en sí es muy claro.

Conclusiones

ANDAR POR EL MUNDO PREDICANDO NUEVOS PLANES MARSHALL no puede calificarse sino de irreflexivo y engañoso. El Plan Marshall tuvo su momento, su lugar y su método, ninguno de los cuales puede copiarse en el mundo actual. (Se espera que nunca habrá otro momento y lugar en donde tenga que repetirse el método). Esto no quiere decir que el único aspecto importante del desarrollo sea la participación. Tal vez necesitemos una iniciativa que relance el proceso del desarrollo mundial. Tendrá que combinar medidas de movilización y extensión de derechos con transferencia de recursos. Hasta cierto punto tendrá inclusive que haber una división de trabajo entre las reformas domésticas y la asistencia internacional. Se espera que las primeras no sean exclusivamente políticas, y que las segundas no se limiten a lo económico. Los países tienen que efectuar cambios económicos internos, y la comunidad internacional tiene un papel para desempeñar en cuanto a la extensión de los derechos civiles. El resultado es una combinación de medidas muy distinta de la propuesta por la mayor parte de los planes internacionales. Se parece más a un Plan Keynes-Schumpeter debido a su combinación de participación e iniciativas. Esperemos que al menos estén allí las ideas cuando se presente el momento oportuno para llevarlas a la práctica.

