



Konrad
Adenauer
Stiftung

an der Universität zu Köln

Oficina Bolivia



LIBERA
el poder de las ideas

El rol del Estado en
sociedades modernas

año 1 / 2012



Konrad
Adenauer
Stiftung

50 AÑOS DE COOPERACIÓN EN TODO EL MUNDO

Oficina Bolivia



LIBERA
el poder de las ideas

El rol del Estado en
sociedades modernas



© 2012 Konrad Adenauer Stiftung e.V.

Prefacio

Susanne Käss
Representante en Bolivia
Fundación Konrad Adenauer (KAS)

Prólogo

Jorge E. Velarde Rosso
Director Académico LIBERA

Autores

Juan Antonio Morales
Salvador Romero Ballivián.
Lawrence W. Reed
Carlos A. Buitrago Bruzzone
Ana Lucía Velasco Unzueta
Juan Pablo Chamón Saucedo
Christian Küsters.

Editores Responsables

Susanne Käss
Iván Velásquez Castellanos

Fundación Konrad Adenauer (KAS), Oficina Bolivia

Av. Walter Guevara No 8037, Calacoto
(Ex Av. Arequipa casi esquina Plaza Humboldt)
Teléfonos: (+591-2) 2786910 2786478 2784085 2125577
Fax: (+591-2) 2786831
Casilla No 9284
La Paz - Bolivia
E-mail: info.bolivia@kas.de
Página Web: www.kas.de/bolivien

D.L.

4 - 1 - 3365 - 12

Impresión

Editora Presencia

Impreso en Bolivia – Printed in Bolivia

Esta publicación se distribuye sin fines de lucro, en el marco de la cooperación internacional de la Fundación Konrad Adenauer.

Los textos que se publican a continuación son de exclusiva responsabilidad del autor y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores y/o de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS). Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido con la inclusión de la fuente.

Índice

Prefacio	5
Prólogo	9
El Papel del Estado en Una Sociedad Democrática <i>Juan Antonio Morales</i>	13
Participación e inclusión política en América Latina: una perspectiva desde el retorno a la democracia hasta los inicios del siglo XXI <i>Salvador Romero Ballivián</i>	33
The Individual and the State: Seeking the Proper Balance <i>Lawrence W. Reed</i>	59
Intervencionismo Estatal y Crisis Financiera Mundial <i>Carlos A. Buitrago Bruzzone</i>	73
“En Bolivia pasa todo y no pasa nada” La intervención estatal según el folklore político boliviano y el folklore neoliberal <i>Ana Lucía Velasco Unzueta</i>	105
Un Estado congestionado <i>Juan Pablo Chamón Saucedo</i>	135
¿El desarrollo económico tuvo una influencia en la opinión pública sobre la democracia? – Bolivia, Ecuador y Perú en la segunda mitad de la década de los ‘90 <i>Christian Küsters</i>	147

Prefacio

El objetivo del trabajo internacional de la Fundación Konrad Adenauer (KAS) es la profundización de la democracia y del Estado de Derecho en el mundo. En ese desafío, nos guiamos por los valores de la libertad, la justicia y la solidaridad.

Nos es grato poder presentar la primera publicación de LIBERA, una organización joven fundada y promovida por jóvenes que incluye la idea de la libertad en su nombre y su logotipo. LIBERA cree en el poder de las ideas para poder aportar a la sociedad. Nosotros compartimos esos ideales y además creemos que los jóvenes son los arquitectos del futuro de la sociedad y de la democracia.

Los artículos reunidos en la presente publicación son reflexiones sobre el rol del Estado en la sociedad y en la economía. La KAS opina que la existencia de un Estado fuerte que sea capaz de implementar el Estado de Derecho es fundamental, pero el mismo Estado tiene que regirse por el principio de la subsidiariedad. Este concepto se deja resumir en pocas palabras: tan poco Estado como posible, tanto Estado como necesario. Si las funciones del Estado exceden ciertos límites, rápidamente interfiere en la libertad individual de las personas. Si el Estado no interviene nunca, por ejemplo en la economía, se crean monopolios y desigualdades y los resultados ya no son socialmente deseables.

La base filosófica que sustenta estas afirmaciones y sobre la cual basa la economía alemana es la teoría de la Economía Social de Mercado (ESM). El modelo fue implementado en Alemania después de la Segunda Guerra Mundial durante el gobierno de Konrad Adenauer y contribuyó de manera significativa al éxito de la economía alemana hasta el día de hoy. Además, se creó una sociedad donde la riqueza está distribuida de manera mucho más igual que en la mayoría de los otros países del mundo. La ESM se presenta como camino intermedio entre el ultraliberalismo sin participación del Estado en la economía y el socialismo donde el Estado juega un papel primordial, combinando la libertad del individuo con la compensación social.

Muchas de estas ideas se encuentran reflejadas en los textos reunidos en la presente publicación. Quiero felicitar al equipo de LIBERA por la idea interesante de invitar a autores de larga y reconocida trayectoria profesional, jóvenes profesionales y estudiantes. Al mismo tiempo, quiero felicitar a todos los autores por sus excelentes trabajos y por los enfoques diferentes y novedosos. Concluyo deseando a LIBERA que esta primera publicación sea un éxito y que sigan contribuyendo a la profundización de la democracia en Bolivia por la vía del poder de las ideas.

Susanne Käss

Representante en Bolivia

Fundación Konrad Adenauer (KAS)



Agradecimientos

Es un gusto el haber contado en esta oportunidad con la colaboración de profesionales destacados como Martin Mendoza, Puka Reyes Villa, Carlos Rocabado y Martin del Castillo quienes amablemente quisieron colaborar en la revisión de los algunos de los artículos aquí publicados.

Prólogo

Los tiempos de crisis son tiempos para las ideas

Esta declaración quiere ser más que un simple motivador. En estas breves líneas, que buscan ser una introducción a esta primera publicación de LIBERA en cooperación con la Fundación Konrad Adenauer (KAS), se quiere sintetizar el ideario de este nuevo proyecto.

¿Quién no es capaz de percibir que vivimos en tiempos de crisis? No solo en Bolivia o en la región, sino a nivel global. Algunos de esos problemas se presentan como nuevos, parecen retos nunca antes vistos, ya sea por su alcance o por su naturaleza. Y ante este tipo de situaciones que parecen cargadas de problemas caben dos grandes actitudes. Una primera, que podríamos denominar como *escapismo*, tiene una variada serie de manifestaciones. Con tal de escapar de la realidad presente o de un futuro amenazador, es casi secundario que se exprese en filosofías relativistas y nihilistas, en mentalidades hedonistas o en un simple embotamiento de la mente. Unos se niegan al compromiso de pensar pervirtiendo la inteligencia, los otros al compromiso del esfuerzo viciando así la voluntad; los últimos simplemente se dejan vencer por aquel *mass-media* obtuso que apunta a los instintos más bajos de cada uno de nosotros renunciando prácticamente a ambas. Todos han renunciado al futuro y por lo tanto, todos descuidan el presente.

Una segunda actitud ante la crisis es la de aquellos que por algún motivo no se rinden. Tiene también un par de manifestaciones diversas que pueden ir desde los muchos tipos de movimientos ecologistas hasta el resurgir de las grandes religiones 'tradicionales'; pasando por los muchos fenómenos «new age». Lo que todos estos tendrían en común más allá de las diferencias evidentes es que todavía conservan la ilusión del cambio. LIBERA es un proyecto que nace con la intención de inscribirse en esta lógica, brindando un aporte concreto: ideas.

¿Puede acaso decirse que las ideas son cosas concretas? En cierta medida lo son y mucho. *El poder de las ideas* LIBERA o LIBERA *el poder de las ideas* es un juego de palabras que buscamos al momento de crear este nuevo proyecto en Bolivia, siguiendo un poco el modelo de los think tanks. Esta primera publicación nace de la confianza en que las buenas ideas tienen una fuerza transformadora propia y que necesitan para desarrollarse un ambiente medianamente favorable.

Con un grupo inicial de cinco personas, LIBERA tiene una media de edad por debajo de los treinta años, en otras palabras: somos jóvenes que nos negamos a resignarnos a un mundo lleno de problemas. Si las grandes ideologías del siglo XIX-XX fallaron, eso no tiene porque implicar una renuncia al pensamiento fuerte, al compromiso vital ni a la esperanza. Si esas grandes ideologías nos dejan con un sabor a decepción, eso se debe a que ellas se encerraron en su propia lógica y así no solo se hicieron impermeables a otras ideas, sino también a la realidad. Quien no es capaz de encontrar alguna verdad en el argumento contrario –por mínima que sea – está demostrando su alto grado de intolerancia, por más que pueda tener razón.

Por eso en LIBERA queremos rescatar lo mejor de una de esas tradiciones; la liberal, porque creemos que un verdadero liberal es un amante de la libertad y que por tanto debe defender no tanto la libertad personal, sino la libertad del otro. Solo si defiendo la libertad del que no piensa como yo, puedo reclamar que se respete mi libertad personal.

En LIBERA también queremos hacer explícita mención de que creemos en los valores cristianos como insumo importante y necesario para construir sociedades dignas y justas. Encontramos en sus principios y valores las más elevadas expresiones de humanismo. Vemos que parte del fracaso de las grandes ideologías fue el haber querido ignorar voluntariamente las fuerzas morales que maduraron del cristianismo en la historia occidental por miles de años.

Ninguna realidad histórica es perfecta. No lo fueron algunos periodos de la historia del cristianismo, no lo fueron ciertas épocas del periodo liberal, la democracia representativa no fue tampoco un periodo de gobiernos perfectos, pero todo esto no significa para nosotros un rechazo sin más, sino una llamada al compromiso por el bien y la verdad que encierran la democracia representativa, la economía de libre mercado y los valores humanista-cristianos.

Nos han dicho que no parecería ser el mejor momento de hacer tales declaraciones ni de reivindicar este pasado, pero pensamos que precisamente porque parecería que son ideas y valores pasados «de moda», es que se hace más necesaria la existencia de una asociación como LIBERA. ¡Y nos ha ido muy bien!

Con menos de un año de existencia tenemos la alegría de presentar un primer fruto de nuestro trabajo. Gracias a la generosa colaboración y apoyo de la Fundación Konrad Adenauer en Bolivia hemos podido reunir en este volumen una serie de trabajos y autores de diversas procedencias. Esta primera revista institucional de LIBERA -lo decimos así con la esperanza de que vendrán muchas más después- gira en torno a dos ejes. El más importante lo podríamos llamar generacional y el otro simplemente temático.

Generacional porque como se verá con claridad, tenemos tres tipos de autores. Los invitados profesionales son personajes reconocidos y con una larga trayectoria profesional. Lawrence W. Reed, Juan Antonio Morales y Salvador Romero Ballivián han aceptado acompañarnos en este primer número. Somos conscientes que precisamente por su amplia carrera es poco el beneficio que ellos podrían recibir y mucho el que brindan a LIBERA. Interpretamos su aceptación a colaborar en la publicación como una muestra de apoyo y por eso les estamos profundamente agradecidos.

Un segundo grupo generacional son jóvenes profesionales. Con este nombre -que es al mismo tiempo una definición- queremos dar un espacio a aquellos que están empezando su carrera profesional en las ciencias sociales. En esta ocasión contamos con las investigaciones de Carlos Buitrago y Ana Velasco, que han presentado valiosos aportes. No está demás decir que para darle a la presente publicación la mayor calidad académica posible estos trabajos han sido revisados por un grupo de expertos bajo un sistema de doble ciego. Hemos querido empezar de este modo porque tenemos la clara intención de incorporar nuestra revista institucional en las redes de journals y revistas científicas.

Finalmente, están los estudiantes, jóvenes que todavía se encuentran cursando su carrera de grado. En este caso tenemos los aportes de Christian Küsters y Juan Pablo Chamón Saucedo. Consideramos que en cierta medida, estos son los aportes más valiosos. No porque tengan una calidad superior a los demás. Eso no sería lógico ni cierto. Pero sí son los más valiosos porque nos sirven como incentivo y recompensa para el trabajo bien hecho, el esfuerzo y la paciencia del aprendizaje. Si hemos decidido crear LIBERA con la intención de fomentar la investigación en los estudiantes y jóvenes, la única manera de hacerlo es brindándoles un incentivo real. Es decir que de aquí en más, nuestra revista contará con un espacio especial para estudiantes. Pero no como un espacio de cupos que es necesario llenar, sino como un premio a la aplicación en el estudio. Esperemos poder seguir brindando este espacio a las próximas generaciones de líderes.



El futuro no está escrito en ninguna parte. El futuro lo construimos con las decisiones presentes. Por eso en LIBERA queremos sembrar ideas con la confianza en su poder creativo. Si las potencialidades de algo están ya en su esencia, creemos que sembrar ideas de libertad solo podrá dar frutos de libertad.

¡El poder de las ideas; libera!

Jorge E. Velarde Rosso

Director Académico LIBERA



El Papel del Estado en Una Sociedad Democrática

Juan Antonio Morales¹

Resumen

Se ofrece una revisión de las relaciones entre Estado y mercado, con base en las lecciones de la economía política moderna. Se tiene también un componente empírico con observaciones sobre el desempeño de la economía, con el tamaño del Estado como variable de control. El foco principal del estudio está en la discusión de las partes relativas de la intervención estatal y de la libertad de los mercados. Se argüirá que un estado hipertrofiado no es compatible ni con la democracia ni con el desarrollo económico sostenido. Pero también que un estado mínimo origina problemas de crecimiento y de equidad.

Palabras Clave: Estado, democracia

Summary

We offer a review of the relationship between state and market, relying on the main lessons of current political economy theory. An empirical content is given with observations on the performance of the economy, with state size as the control variable. The main thrust of the paper concerns the question of the shares of state intervention and market leeway. It is argued that an overextended state is inimical to democracy and sustainable economic development. But also a minimal state gives rise to problems of growth and equity.

Keywords: State, democracy.

Introducción

En este trabajo se examina la relación entre Estado y mercado, en base tanto en las principales enseñanzas de la teoría económica y de la teoría de la economía política, como en observaciones del desempeño de los países. La aproximación que se ha privilegiada es de economía y ciencia política positivas, pero también se desarrollan aspectos normativos (o del deber ser).

1 Departamento de Economía y Maestrías para el Desarrollo, Universidad Católica Boliviana, La Paz. Dirección electrónica jamorales@mpd.ucb.edu.bo

El concepto de Estado no está desprovisto de ambigüedades. Estado en el sentido más amplio es una comunidad política organizada dotada de un gobierno. Empero, en lo que sigue se empleará la palabra Estado para referirse al sector público (gobierno general y empresas estatales) que son las organizaciones que actúan en su nombre y lo representan. Solamente en algunos casos, que quedan claros en el contexto, se entenderá a Estado en su sentido más amplio, que también se confunde con el de nación.

En todos los debates modernos es central la pregunta de cuánto mercado y cuánto Estado debe tener un país. Posiblemente no hay una respuesta única. Ella dependerá de las condiciones específicas de cada país y de su historia. Con todo, se ha de tener en cuenta el fenómeno mundial del crecimiento de la participación del Estado en la economía, que se produjo en el siglo XX.

Lo que sí se sabe es que posiciones extremas no son las más aconsejables. Es así que un Estado mínimo puede conducir a que el país no se dote de los bienes públicos ni de la infraestructura física necesarios para su desarrollo. La abstención del Estado en temas de distribución del ingreso puede hacer perdurar problemas de equidad y también descarrilar al desempeño económico. En el otro extremo se encuentra el Estado hipertrofiado que, sin tener la capacidad administrativa, se sobre extiende, lo que le hace cumplir mal sus funciones clásicas y desvía su atención hacia tareas como administrar empresas, donde no tiene ventajas comparativas. Estos Estados hipertrofiados terminan generalmente en crisis fiscales inmanejables o, más benignamente, en un lento crecimiento de la economía y, sobre todo, de la productividad.

La hiperinflación boliviana de 1984-1985 fue la manifestación más aguda de la crisis fiscal de grandes proporciones, generada, en gran medida, en el sector de empresas estatales y en su endeudamiento que originó un déficit. Los déficits resultantes se financiaban con la emisión de dinero, porque no había otra manera, que es la peor modalidad posible de financiamiento.

El derrumbe de la Unión Soviética y de las otras economías socialistas del centro y del este de Europa fue, por una parte, resultado de su atraso tecnológico, de su baja productividad y, por otra, de su incapacidad de satisfacer las demandas de mayor consumo de su población. La combinación de problemas económicos con las restricciones a los derechos humanos fue letal para esos países.

Las dolorosas experiencias del siglo XX ilustraron claramente que democracia y economía con un sector estatal hipertrofiado, acompañado de planificación central, son incompatibles. La proposición inversa no es empero cierta. No basta con no tener un sector estatal grande para estar en democracia. Una sociedad oligárquica, con gran concentración de la riqueza y del ingreso, tampoco será democrática. Más aún, los oligarcas tratarán de impedir las democratizaciones para no perder sus privilegios económicos (Acemoglu y Robinson 2009).

Por las experiencias mencionadas pocos economistas aconsejarían un retorno a las épocas del Estado empresario, con sus empresas sumamente ineficientes, cuando no corruptas, y con tecnologías obsoletas. De esta afirmación no se desprende empero que el Estado tenga que reducir necesariamente su tamaño, aunque en algunos casos debe hacerlo, sino que se necesita un nuevo Estado. Uno de los objetivos de este trabajo es justamente introducir la discusión de lo que deberían ser los perfiles del nuevo Estado, tomando en cuenta los cambios en el contexto internacional y los desafíos de la globalización.

El trabajo está organizado de la siguiente manera. En la sección 1 se retoman las principales enseñanzas de la rica literatura de la génesis de los mercados y del Estado. Se discute también cómo interactúan en las democracias modernas. En la sección 2 se discuten las funciones clásicas del Estado y cómo el abandono de ellas con distracciones en el campo productivo inciden en su eficiencia. En la sección 3 se discuten los temas relativos al tamaño del Estado, repertoriando su evolución histórica, la expansión de los servicios sociales y la incursión estatal en la producción. En la sección 4, que tiene un carácter más normativo, se concluye replanteando la pregunta de fondo ¿qué tipo de Estado para el siglo XXI?

1. Estado y mercado

Una sociedad democrática se caracteriza por las libertades que gozan los ciudadanos. Entre estas libertades está la de poder transar entre ellos bienes y servicios. Las transacciones más eficientes serán aquellas que se llevan a cabo en mercados, que funcionarán bien si los derechos de propiedad de los que transan en ellos están bien definidos. Bajo condiciones generales, pero que no siempre se verifican, se puede mostrar que: (a) existe un sistema de precios que equilibra las ofertas con demandas en todos los mercados; (b) que la asignación de recursos que se efectúa de manera descentralizada, a través del sistema de precios, es lo más eficiente posible, en el sentido de que nadie puede mejorar su posición si no es



en detrimento de las posiciones de los otros.² Más allá del bienestar que produce transar en los mercados, el punto que debe ser subrayado es que con las condiciones señaladas, las personas tienen los incentivos necesarios para producir y consumir, así como para invertir en capital físico y en capital humano, es decir en su educación y salud.

Es interesante examinar por qué surge la propiedad privada desde muy temprano en la historia de la humanidad. Se parte de la observación de que hay una relación estrecha entre la internalización de externalidades y derechos de propiedad (Demsetz 1967). Los economistas llaman externalidades a los efectos que puede producir la actividad de consumo o de producción de un actor económico sobre el consumo o la producción de otras personas que no están involucradas directamente en la transacción. Los efectos son pues indirectos en cuánto la persona que esté ejerciendo la actividad económica goza de los beneficios o causa costos a otras personas, sin pagar por ellos. Cuando hay externalidades, los productores o los consumidores no pagan todos los costos ni cosechan todos los beneficios de la actividad económica.

Toda actividad económica tiene efectos no solamente para los que están involucrados en la transacción sino también para otras personas. Lo que convierte esos efectos en externalidades es cuando el costo de llevar los beneficios a todos los que se benefician o de hacer pagar los costos a todos los que perjudican es tan alto que no vale la pena asumirlo. Se internalizan las externalidades cuando el que causa los efectos, consumidor o productor, se beneficia, alternativamente asume los costos de ellos enteramente.

Vale la pena contrastar la propiedad colectiva con las instituciones de propiedad privada. La propiedad colectiva ha estado históricamente limitada a propiedades en zonas agropecuarias, sobre todo en áreas de pastoreo y de caza. Pero, aún en el área rural, las desventajas de la propiedad colectiva, como el sobrepastoreo o la sobrecaza, son bien conocidos. En efecto, las externalidades negativas que crea un pastor o un cazador sobre el resto de pastores o cazadores pueden ser significativas. Dependiendo de cuán significativos son, habrá menor o mayor persistencia de la forma de organización colectiva. En comunidades aisladas de los mercados, esas externalidades pueden no ser muy significativas y por lo tanto se mantendrá la organización colectiva. En cambio si los miembros de las comunidades pueden integrarse a los mercados de productos e insumos, las externalidades que asumirían pueden ser muy significativas, lo que hace que la

2 Técnicamente se dice que los mercados que funcionan de la manera descrita conducen a un óptimo de Pareto.

organización comunitaria sea poco funcional y tienda a desaparecer.³ Si la tierra, dadas las oportunidades de mercado, se vuelve suficientemente escasa y valiosa, sus habitantes encontrarán que es más eficiente su privatización. Si un pastor encuentra que produce menos lana o carne que la que podría producir debido a las externalidades impuestas por los otros pastores, y que esa lana o esa carne tienen un valor mercantil, entonces sentirá que puede mejorar su situación (y su ingreso) con propiedad privada.

En comunidades con un pequeño número de miembros se puede acordar, en principio, medidas para evitar el sobrepastoreo o la sobrecaza, preservando la propiedad común. Usos y costumbres como los del *ayni* (reciprocidad) pueden tener ese efecto. Empero, los problemas de concertación y coordinación se vuelven formidables, a medida que aumenta el tamaño de la comunidad. Los problemas de fiscalización del cumplimiento de los acuerdos se vuelven también inmanejables. Así mismo, los incentivos para abstenerse de acordar ("*hold out*") son muy elevados.

Los acuerdos para limitar la producción y así evitar el sobrepastoreo o la caza excesiva se vuelven todavía más difíciles porque es muy difícil estimar los beneficios y los costos expectáticos de las futuras generaciones de derecho habientes sobre las tierras comunitarias. Es la concentración de beneficios y costos en propiedades privadas que crea incentivos para una utilización más eficiente de los recursos. Además los costos de negociación y de transacción se reducen muy fuertemente, lo que tiene importantes implicaciones para la eficiencia.

Con mayor razón, el desarrollo industrial que es posible sólo si hay mercados desarrollados, exige una definición clara de derechos de propiedad. Si se adopta un sistema basado en la iniciativa individual, la lógica y la experiencia histórica dirían que debe hacerse sin servidumbres redundantes o inútiles.⁴ Es crucial tener derechos de propiedad bien definidos y bien desarrollados que promuevan la productividad aumentando la eficiencia de los mercados (North 1990, 3).

Los mercados pueden aparecer naturalmente pero su permanencia y, sobre todo, su buen funcionamiento dependen de acuerdos sociales de cooperación, lo que no excluye que también a veces se generan conflictos.

3 Hay una rica literatura sobre los temas de "bolsa común" o "tragedia de lo común", que hace notar que lo que puede ser un comportamiento óptimo para un miembro de la comunidad, tomado individualmente, no lo es más para el conjunto de la comunidad.

4 Por cierto, la propiedad privada habrá de tener limitaciones pero ellas deberán derivarse del principio que solamente tienen razón de ser si su goce perjudica al conjunto de la sociedad o que impide que la propiedad privada esté ampliamente distribuida.



El Estado, al igual que los mercados, es una construcción social. Aún con mayor razón que los mercados, los Estados resultan de las ventajas que tiene la cooperación entre sus miembros.

La naturaleza del Estado ha evolucionado con la historia de la humanidad.⁵ Las organizaciones de las cuales surgirían los Estados tales como los conocemos ahora, comenzaron en comunidades numéricamente reducidas, donde los lazos de sangre o el sentimiento de pertenencia étnica eran importantes, y donde había una distribución del poder de la autoridad entre los miembros basado en la fuerza física o elementos culturales, incluyendo a la religión entre ellos. Había más coerción que cooperación voluntaria. Con el paso del tiempo, las comunidades se amplían, controlan espacios geográficos más grandes y sus autoridades racionalizan y burocratizan sus procedimientos. Se produce también una concentración del poder económico y político, incluyendo los instrumentos de coerción (ejército y policía). En el análisis clásico de Weber, el Estado asegura progresivamente el monopolio de la violencia para mantener el orden público⁶ (Weber 1919).

Las normas de convivencia social se fueron codificando en constituciones y leyes, al mismo tiempo que se creaba un cuerpo de administradores encargados de hacerlas cumplir. Estos administradores dependerán de la máxima autoridad, la que a su vez dependerá de cómo o según qué criterios ha sido elegida. Además de las organizaciones y los procedimientos, los Estados tiene un pilar en la simbología, con creencias que sirven para amalgamar a la Nación-Estado.

Los Estados delimitan sus espacios geográficos y se diferencian entre ellos y cada Estado afirma su fuerza con relación a otros Estados. También lo afirma contra las fuerzas internas que pudiesen cuestionarlo.

La capacidad de hacer tributar a los miembros de un Estado, se convierte en una de los atributos más importantes, junto con el de establecer una administración, del Estado tal como lo conocemos ahora. La recaudación de impuestos se convierte en un monopolio del Estado así como, en una innovación relativamente tardía, la emisión de dinero.

Queda también claro que los Estados como han evolucionado no pueden funcionar sin burocracias (incluyendo entre ellas a los parlamentos y a las

- 5 La discusión de las bases sociales de la autoridad política tiene una larga historia. Numerosos y distinguidos filósofos y científicos políticos han escrito sobre ellas. Iría mucho más allá de los alcances de este artículo referirse a sus trabajos. Se puede consultar inter alia, el muy interesante trabajo de Bourdieu (1993).
- 6 El aseguramiento de este monopolio no se hace sin conflictos y desplazamientos de rivales que podrían cuestionar.

burocracias judiciales), que conciben las leyes y los procedimientos administrativos, y sobre todo que los apliquen o velen por su aplicación.⁷ La fuerza que tienen las burocracias muchas veces mas no siempre basada en su competencia técnica les crea la tentación de sobreextenderse en sus funciones, haciendo que los medios se conviertan en fines.

Nos hemos referido al Estado y hemos dado una visión muy sucinta de su formación hasta llegar a las modalidades que tiene ahora. Nada nos asegura empero que, de por sí, ese Estado será democrático. La figura del Estado burocrático aparece en los siglos XVII y XVIII en Europa pero es recién en los siglos XIX y XX que maduran los Estados democráticos, con las ampliaciones sucesivas del derecho al voto en los países de economía avanzada y en el resto del mundo.⁸ El final de la colonización después de la Segunda Guerra Mundial reafirmó la tendencia de democratización en un gran número de países, mas no en todos.

El voto sin exclusiones de la población, sumado a procedimientos que permitan la alternancia en el poder y que protejan los derechos de las minorías, son condiciones claves en la conformación de sociedades democráticas. Empero, el reduccionismo a la sola condición del voto mayoritario en vez de favorecer el establecimiento de una sociedad democrática ha conducido al efecto contrario en la historia contemporánea.

Una economía de mercado y un Estado fuerte no son incompatibles. Más al contrario son complementos necesarios. El Estado fuerte es necesario para asegurar el imperio de la ley. Sin una infraestructura legal adecuada los mercados no funcionan bien y en vez de ser instrumentos para la asignación óptima de los recursos, terminan beneficiando a unas pocas personas, en detrimento de la sociedad en su conjunto. Las leyes, a su vez, dependen de acuerdos políticos, los que muchas veces tienen raíces históricas.

Hay numerosos estudios que muestran que, además del capital y el trabajo, las diferencias de desarrollo entre países dependen de la calidad de su infraestructura social y legal. En especial, y una vez más, los incentivos para producir, invertir e innovar dependen de la protección legal a derechos de la propiedad privada. Dependen también de que las libertades individuales sean plenamente respetadas y de que no haya abusos de poder

7 La palabra burocracia tiene muchas veces una connotación peyorativa. En este texto lo empleamos como sinónimo de cuerpo de administradores, sin ninguna valoración. Hace parte de las características de un Estado moderno, contar con una burocracia fuerte técnicamente.

8 A fines del siglo XVIII en los Estados Unidos.



por funcionarios estatales ni corrupción. Las leyes de los países de economía avanzada, que coincidentemente son países democráticos, tienden a proteger al ciudadano más que al Estado.

2. Funciones del Estado

El Estado, en una sociedad democrática, tiene tres funciones fundamentales: (a) de provisión de bienes públicos; (b) de distribución; y (c) de estabilización.⁹

2. a. La provisión de bienes públicos

Ciertos bienes tienen características especiales, que hacen que el sector privado no se interese en producirlos, a pesar de haber una demanda para ellos. Es el caso de bienes públicos, es decir bienes que no pueden ser apropiados privadamente y que producen “externalidades”. Como se ha visto anteriormente, surgen externalidades positivas tanto en la producción como en el consumo.

Hay bienes públicos esenciales como seguridad ciudadana, defensa y justicia. Las sociedades modernas no pueden prescindir de ellos y los gobiernos fallan miserablemente cuando son incapaces de producirlos. Sucede, infelizmente, que otras actividades distraen la atención de los gobiernos de su función esencial de proveer bienes públicos.

Los costos de una oferta insuficiente de inseguridad ciudadana pueden ser elevados porque entonces ciudadanos y empresas sufren daños personales o a su patrimonio o incurren en costos directamente improductivos para protegerse, que podían haber sido evitados. Los daños son catastróficos en caso de pérdida de vidas o de heridas graves. Un argumento similar se puede emplear con relación a la defensa del territorio nacional contra países extranjeros predadores.

Justicia es otro bien público cuya falta produce costos sociales inmensos. Si la justicia funciona mal, los ciudadanos están desprotegidos de los abusos de otros ciudadanos o del Estado y sus derechos serán violentados. Los países de economía avanzada normalmente hacen o han hecho grandes inversiones para fortalecer a sus tribunales de justicia y de esa manera asegurar una provisión adecuada de ese bien público. En una economía de mercado, la integridad de los contratos es esencial y en caso de conflicto por su cumplimiento, se lo puede dirimir en los tribunales de justicia. Para

9 Véase Musgrave y Musgrave (2010).

que el fallo de éstos sea aceptable para las partes contratantes, la justicia tiene que gozar de gran credibilidad.

Incumbe también a los gobiernos proveer una visión de país, que guíe al sector privado en sus decisiones de producción e inversión. De la visión de país se desprende normalmente la información necesaria para las empresas y consumidores sobre los objetivos e intenciones de política. Información es también un bien público.

Educación y salud comparten características de bien privado y de bien público. Hay, sin duda, una apropiación privada de los beneficios de mayor educación y salud, pero también es cierto que toda la colectividad se beneficia con una población más educada y con mejores indicadores de salud, lo que los hace bienes públicos.

Parece haber un consenso en América Latina que hay un desafío grande para mejorar los sistemas públicos de salud y de educación. Si bien la cobertura de esos servicios se ha expandido, hay graves problemas de calidad que tienen que ser superados. En particular, hay un enorme atraso educativo, aunque la situación difiere por países.

La definición de bienes públicos es amplia. Muchos bienes que, a primera vista, podrían aparecer como bienes más bien privados, son empero públicos. Tal es el caso de las emisiones de radio y televisión. Apoyándose en la teoría de bienes públicos se puede discutir fenómenos de economía política, como el caso del nacionalismo económico y otras desviaciones similares con relación a la asignación óptima de recursos.

Los pensadores más liberales tienden a minimizar la extensión de las fallas de mercado causadas por las externalidades, sobre todo cuando son negativas.¹⁰ Piensan además que esas fallas de mercado no se resuelven mediante regulaciones del Estado sino mediante negociaciones con los afectados por las externalidades negativas o a través de los tribunales de justicia, que se encargarán de otorgar las compensaciones adecuadas a quienes las externalidades negativas afectan.¹¹ Desafortunadamente, como lo hace notar DeLong (2010), el recurso a los tribunales es insuficiente para resolver el problema y causa costos más altos a la sociedad que una regulación adecuada. La regulación de las instituciones financieras, del mercado de trabajo y de la oferta privada de salud y, en menor medida, de educación, hacen parte del menú de políticas de una sociedad democrática moderna.

10 Véase por ejemplo Friedman y Friedman (1980).

11 Véase por ejemplo Cooter (1989).



Si bien la provisión de bienes públicos la hacen normalmente los gobiernos, que los financian con impuestos de obligatorio cumplimiento, hay el criterio, frecuentemente utilizado por los países de economía avanzada, de que esos bienes públicos deben ser percibidos por los contribuyentes como aportándoles un beneficio directo. Como hacen notar Musgrave y Musgrave (2010), si los impuestos están en función de los beneficios recibidos, se ata la selección de bienes públicos a las preferencias de los ciudadanos. Así mismo, se determina simultáneamente la cantidad de bienes públicos y los impuestos. La gente ve de cerca en qué están siendo utilizados sus impuestos. Es interesante la aplicación que hacen de este principio Barja, Villarroel y Zavaleta (2011) en su estudio de la descentralización boliviana.

En la discusión de la provisión de bienes públicos, la hipótesis subyacente es que los que los proveen, normalmente las burocracias estatales, tienen siempre en vista el interés colectivo. En la realidad puede no ser el caso: muchas veces los burócratas defienden sus propios intereses y la preocupación por el interés colectivo es secundario.¹² Un caso extremo pero desafortunadamente frecuente, es el de la politización de la provisión de bienes y servicios públicos, lo que hace que ellos en vez de estar destinados al gran público sean capturados por grupos particulares de interés.

2. b. La función de distribución

Las sociedades democráticas modernas le prestan también mucha atención a la protección de los grupos más vulnerables, estableciendo redes de seguridad, así como a los problemas de equidad, en particular al aseguramiento de igualdad de oportunidades. La economía de mercado, complementada con la seguridad social es una de las principales características de la economía social de mercado, de tanto éxito en Alemania. La economía social de mercado combina la eficiencia de mercados competitivos con las políticas públicas para hacer frente a los desequilibrios sociales. Las tasas progresivas de impuesto a los ingresos de las personas tienen un papel fundamental. Igualmente, lo tiene la promoción de la movilidad social. Hay sinergias entre los componentes fiscales, sociales y económicos.¹³ Las redes de seguridad para proteger a los segmentos de la población más pobres o vulnerables necesitan gasto público mientras que mayor equidad requiere una tributación progresiva, basada en impuestos directos de base ancha.

12 Véase al respecto Olson (1987).

13 Ver, por ejemplo, Herzog (2011), Marktanner y Witenberg (2011). Es interesante notar la importancia dada a la capacidad fiscal de los gobiernos con fines distributivos, pero sin que la fiscalidad penalice a la actividad económica.

Contrariamente a lo que pasa con la función de provisión de bienes públicos, no hay manera de precisar lo que sería la distribución óptima. En realidad hay un delicado balance entre los objetivos de mantener los incentivos económicos y los de tener una distribución más equitativa. La distribución dependería de las preferencias de la sociedad en un momento dado de tiempo.

La mala distribución del ingreso, particularmente asimétrica en los países en desarrollo, afecta al crecimiento económico. La distribución desigual o la percepción del público de que es muy inequitativa, da lugar a conmociones políticas que inciden negativamente en el desempeño de la economía. Da lugar también a la elección de gobiernos populistas que, para diferenciarse de los gobiernos que les precedieron y en pos de réditos inmediatos, adoptan políticas ineficientes que penalizan en el largo plazo a la mayoría de la población.

2. c. La función de estabilización

Les corresponde a los gobiernos también estabilizar las economías, lo que quiere decir mantener una inflación baja, un empleo estable y que el producto interno bruto no se aleje demasiado de su nivel potencial. Cambios en los impuestos y en el gasto público contribuyen a esta estabilización. Normalmente, cambios en los gastos públicos son más efectivos que los impuestos, porque si el público anticipa que las rebajas de impuestos hoy implicarán aumentos de impuestos en el futuro, no cambiará sus patrones de consumo, salvo si antes de la rebaja enfrentaba restricciones de liquidez o su ahorro estaba motivado por razones precautorias.

Un instrumento clásico para hacer frente a las crisis de producción y para estabilizar la economía, es utilizar la política monetaria, sea para que las tasas de interés rebajen o para que los bancos expandan sus créditos. Ésta es una intervención mínima que los gobiernos, a través de sus bancos centrales, pueden efectuar. Si no lo hacen estarían incurriendo en omisiones que pueden ser muy costosas para la economía.

Si bien es cierto que la excesiva injerencia estatal puede desestabilizar la economía y, en los casos más extremos, llevarla a la hiperinflación, no es menos cierto que abdicar de tomar las medidas necesarias cuando los mercados privados no están funcionando bien, es también costoso.

Como lo hace notar Stiglitz (2012) los mercados por sí solos no son estables. Añadiríamos, en especial los mercados financieros y los de trabajo.



Por su inestabilidad los mercados de activos generan recurrentemente burbujas desestabilizadoras, a las que después de la expansión le sigue un debilitamiento y aparecen fuerzas que exacerban caídas de los precios. En el mercado de trabajo, el desempleo o aún solamente el miedo de que éste se extienda hace bajar salarios, ingresos y consumo, haciendo que la demanda agregada se contraiga. Se producen también fenómenos demográficos tales como los de una nupcialidad más tardía o el retorno de los jóvenes a los hogares paternos, lo que reduce la demanda por casas y departamentos. Esta caída en la demanda afecta los precios de los bienes raíces así como a las entidades financieras que han otorgado préstamos hipotecarios. Es también posible que gobiernos, que apuntan a un presupuesto fiscal equilibrado, al caer sus ingresos por caída en la demanda agregada, reducen sus gastos, lo que agrava la recesión.

Los bienes públicos se financian normalmente con impuestos porque la provisión voluntaria de bienes públicos sería imposible. Queda, sin embargo, el problema para los gobiernos de qué bienes públicos proporcionar y en qué cantidades. Más importante todavía, para los países en desarrollo está el problema del diseño de un buen sistema impositivo, que no destruya los incentivos para la actividad privada pero que cubra las necesidades de bienes públicos y que permita una distribución más equitativa del ingreso y de la riqueza. Hay un delicado balance entre eficiencia y equidad que tiene que encuadrar a los sistemas impositivos. La base de los impuestos debe ser suficientemente ancha tanto para que la tributación sea eficiente como para que su peso no recaiga solamente en unos pocos contribuyentes. En unos pocos países en desarrollo los impuestos son demasiado altos, lo que desalienta a las inversiones y la producción; en la mayoría de los países las tasas impositivas son más bien bajas comparadas con las de países de economía avanzada.

Si bien los impuestos son moderados tienen generalmente el defecto de ser impuestos indirectos, que son regresivos en cuanto los ciudadanos de ingresos más bajos terminan pagando proporcionalmente más. Lamentablemente también, la base impositiva es muy estrecha y pocos países cuentan con sistemas idóneos de impuestos a la renta de las personas, que contribuirían a una mayor equidad.¹⁴

14 Bolivia no tiene un impuesto a la renta de personas desde 1986. El régimen complementario al impuesto de Valor Agregado es un impuesto al ahorro y no al ingreso.

3. El tamaño del Estado

3. a. La expansión del Estado en el siglo XX

Un desarrollo importante del siglo XX pasado ha sido el crecimiento de los gobiernos, tanto en los países de economía avanzada como en los países en vías de desarrollo. La participación de los gobiernos en la economía, medida por ejemplo por el cociente gasto público a PIB ha crecido en los países industrializados desde un 9% hasta 50% (y más en algunos países europeos). En los países en desarrollo ese coeficiente es menor, con la excepción de países como Corea del Norte, China y Cuba, donde la relación es mucho mayor al 50%, como solía ser también el caso de los países socialistas de Europa Central y del Este antes de la caída del Muro de Berlín.

3. b. Los servicios sociales

El crecimiento de la participación estatal en la economía de los países industrializados se explica principalmente por el aumento de la cobertura de los servicios sociales. Con el envejecimiento de la población, estos servicios se han vuelto particularmente costosos.

Un gasto público más grande, especialmente si es en servicios sociales, como son las transferencias para la seguridad social y para las atenciones médicas de los más desfavorecidos, tiene implicaciones tanto para los contribuyentes como para los gobiernos que, a menudo, tienen que incurrir en déficit. Los déficits recurrentes producen una acumulación de deuda pública y cuando ella alcanza niveles muy altos, se crean problemas de financiamiento que desestabilizan a la macroeconomía. Para evitar consecuencias nefastas de la desestabilización, los países tienen que aplicar entonces programas de ajuste que tienen altos costos sociales.

En sentido contrario, refiriéndose a los países industrializados, Krugman sostiene que por el mero hecho de tener un sector público grande, actúan los estabilizadores automáticos, sin tener necesidad de medidas adicionales, lo que hace, en particular, que las recesiones sean menos profundas, que lo que solían ser en el pasado. (Krugman 2009) Probablemente este resultado no se extrapolaría a los países en vías de desarrollo donde los servicios sociales tienen poco alcance y, sobre todo, están muy mal administrados. Además, frecuentemente son inequitativos porque por defectos de diseño o de administración los mayores beneficios se dirigen a segmentos de la población a los que no estaban destinados.



3. c. Las empresas públicas

En los países en desarrollo son las empresas públicas las que más han contribuido al crecimiento del Estado en la economía. A pesar de las privatizaciones de gran alcance de la década de los años noventa del siglo pasado, el sector de empresas estatales continuó siendo grande y, es más, en muchos países latinoamericanos están ocurriendo reversiones de las privatizaciones. Pareciera que en estos países impera el ciclo nacionalización – privatización – nacionalización.

La expansión del sector público, basado en empresas estatales, origina varios problemas. Ya se ha mencionado que las empresas públicas desvían la atención de los gobiernos de la provisión de bienes públicos esenciales, tanto más que el recurso más escaso que tienen es el de su capacidad de administración. Por otra parte, a pesar de la importancia del sector de empresas públicas, éste generalmente carece del marco legal apropiado para desenvolverse. Como lo hace notar el informe de la OECD (2005), debe haber una separación clara entre la propiedad estatal de las empresas y las otras funciones que tienen los gobiernos. Todas las obligaciones de las empresas públicas deben estar estipuladas por ley y ser además de conocimiento público. Por otra parte, no se debe exceptuar a las empresas públicas de la aplicación de leyes generales para las empresas, especialmente las tributarias. Las empresas públicas deben tener acceso al financiamiento en condiciones de mercado.¹⁵

Las empresas públicas deben gozar además de una amplia libertad en materia de financiamiento, adquisiciones, personal, remuneraciones del personal y de los ejecutivos. La contraparte de esta amplia libertad debe estar dada por requerimientos de información y de responsabilidad. El público debe ser informado, con alta periodicidad, sobre sus Estados financieros y sus programas de inversión. Los Estados financieros deben estar auditados anualmente por auditores externos independientes.

Las empresas públicas deben diferir de las empresas privadas en su tratamiento solamente por la propiedad de las acciones. La propiedad estatal de las acciones no es un tema menor: hace que las empresas estatales estén protegidas de los riesgos de que sean adquiridas por otras empresas o que entren en quiebra.¹⁶

15 Se observará que las empresas públicas bolivianas han estado contradiciendo esta condición al beneficiarse con préstamos concesionales del Banco Central de Bolivia.

16 Son ventajas desde el punto de vista empresarial pero pueden dar lugar a “restricciones presupuestarias blandas” en el sentido de que como no pueden quebrar, sus directivos no ejerzan la debida diligencia (Makinen, Kornai y Roland, 2003).

Un problema mayor que enfrentan las empresas públicas es que sean víctimas de la politización. A menudo son utilizadas como proveedores de empleos para los militantes del partido de gobierno, independientemente de sus capacidades gestonarias y profesionales. La politización se hace en desmedro de las empresas y de la sociedad. En relación con lo anterior, la selección de directorios idóneos es crucial y debe seguir procedimientos preestablecidos y transparentes.¹⁷

Los llamados “problemas de agencia”, que tienen todas las empresas, son particularmente agudos en las empresas públicas.¹⁸ Si bien, en última instancia, el público es el principal, existen varios niveles de principal, lo que hace más difícil la relación con el agente, que son los ejecutivos de la empresa pública. En particular, los temas de responsabilidad no quedan claramente delimitados.¹⁹

Uno de los recursos más escasos en los países en desarrollo es el de la capacidad de administración. Esto implica que, siendo las funciones clásicas discutidas en la sección 2 tareas prioritarias de los gobiernos, el manejo de las empresas productivas debe ser dejado en manos del sector privado, donde tiene ventajas comparativas. Si el manejo de las empresas se le hace inescapable al Estado, debe concentrarse en solamente algunas, consideradas estratégicas, y no dispersar sus talentos de gestión. Por otra parte, una extensión excesiva de las empresas públicas puede desplazar a las empresas privadas de sectores de producción donde pueden tener un buen desempeño. Las empresas públicas que compiten con las empresas privadas, lo hacen generalmente desde posiciones de ventaja, lo que da lugar a una competencia desleal.

Todo parece indicar que las empresas públicas, como se las conocía hasta la década de los años ochenta, no podrían enfrentar el reto de la globalización. Algunas sobrevivirán o, más precisamente, vegetarán gracias a

17 En el caso boliviano, los procedimientos están establecidos en la Constitución Política del Estado, pero se hace poco caso de ellos. En la actualidad todos los directores de las empresas públicas son interinos.

18 Se llama problemas de agencia a los conflictos de interés inherentes a una relación en la cual se espera que una de las partes actúe velando por el mejor interés de la otra parte. Se lo llama también problema agente – principal. En las dos partes, los intereses pueden diferir, lo que hace que los intereses de una de las partes (el agente) no sean los de la otra parte (el principal). Este problema ha sido muy estudiado en el contexto de finanzas corporativas, en los que los intereses de los ejecutivos pueden entrar en conflicto con los intereses de los accionistas. Véase, por ejemplo, Tirole (1989, pp 51-55).

19 Una manera de atenuar los problemas de agencia es permitiendo que una fracción de las acciones sea vendida en las bolsas de valores. La cotización de las acciones provee así una indicación de cómo el mercado está percibiendo a las inversiones y, más generalmente, al desempeño de la empresa.



la infusión de recursos públicos, cuyo costo termina recayendo en todos los ciudadanos, ya sea porque tendrán que pagar impuestos más altos o porque tendrán menos servicios sociales o servicios de menor calidad.²⁰

Las empresas públicas más exitosas presentan tres características: (a) su gestión es similar a la de las empresas privadas; (b) tienen una participación del sector privado en las acciones, aún si la mayoría de éstas y la gestión están en manos estatales; y (c) se transnacionalizan y extienden sus actividades más allá de las fronteras nacionales. Para que puedan transnacionalizarse, obviamente tienen que tener suficiente dimensión, lo que tiene la implicación de que el Estado debe retirarse de la administración de pequeñas empresas.

En los sectores extractivos son frecuentes los contratos de operación o de servicios de riesgo, de las empresas estatales con empresas privadas. Las empresas estatales asuman entonces un rol de fiscalización de los contratos, en paralelo a sus propias actividades de producción. Esta dualidad de funciones crea conflictos de interés. La fiscalización de los contratos debe, idealmente, estar a cargo de una unidad estatal independiente de las empresas públicas.

4. Conclusiones ¿Qué tipo de Estado para el siglo XXI?

Si bien las participaciones del mercado y del Estado son específicas a cada país, un buen diseño institucional más que las participaciones relativas de cada uno de ellos insistirá en las funciones que están cumpliendo o que deben cumplir. La libertad de los mercados es esencial pero también es necesario tomar en cuenta que hay fallas de mercado y que mercados sin soporte legal y apoyo estatal no pueden funcionar bien. Se necesitan Estados fuertes pero que no compitan con los mercados, sino que los refuercen. Parafraseando a Bitar (2011) se puede decir que se necesita más Estado pero otro Estado.

Los gobiernos, especialmente de los países en desarrollo, suelen fallar por acción y por omisión. Por acción, incursionan en campos donde la iniciativa privada tiene más ventajas, por ejemplo manejando empresas que operan en mercados competitivos. La actividad empresarial del Estado no es inocua para el sector privado porque lo desplaza y, además, tiene ventajas que originan una competencia desleal. Por omisión, cuando el gobierno no oferta los bienes públicos que debería hacerlo. Por ejemplo, los déficit de seguridad y de justicia afectan gravemente al desempeño de la econo-

20 Ya se ha mencionado el problema de “restricción presupuestaria blanda” de las empresas públicas.

mía nacional. Igualmente, si el gobierno no cumple con su cometido de mantener una economía estable.

Las democracias modernas se asientan en dos pilares: (a) una economía de mercado; y (b) instituciones estatales fuertes. Los gobiernos deben concentrarse en la provisión adecuada de bienes públicos, en establecer los necesarios equilibrios en la distribución del ingreso, y en mantener economías estables.

La estabilidad macroeconómica es importante para el crecimiento económico pero no es suficiente. Debe estar también acompañada de un clima favorable para el desempeño del sector privado y para promover sus inversiones. Además de las funciones tradicionales, les corresponde a los gobiernos de Estados bien organizados proporcionar una visión de país, que motive y desencadene las energías productivas. Tiene un papel coadyuvante en la formación de clusters y cadenas productivas, así como en la negociación de acuerdos comerciales internacionales. Le corresponde también apoyar a los esfuerzos que conduzcan a innovaciones tecnológicas y de producción.

La protección a los derechos de propiedad privada es central en una sociedad y economía modernas. Las nacionalizaciones o las amenazas de nacionalización generalmente, más no siempre, terminan desalentando a la inversión privada. En cualquier caso, la expansión del sector estatal no debe hacerse desplazando al sector privado. De ser necesarias las empresas estatales, deben contar con el marco jurídico apropiado, que incluya reglas claras de gobierno corporativo y protecciones legales para sus ejecutivos. La calidad institucional dependerá de la separación de poderes y de la alternancia en el ejercicio del poder político.

Los gobiernos de las democracias modernas tienen que establecer delicados equilibrios entre equidad y eficiencia. Para que la selección de esos equilibrios no sea arbitraria, esos gobiernos proceden con reglas claras, que surgen a su vez de constituciones y legislaciones bien pensadas. Pero, no basta tener una buena constitución y una buena legislación, sino que tiene que contarse con instituciones que verifiquen su correcta aplicación. Una institución, por antonomasia, de este tipo es el poder judicial.



Referencias bibliográficas

Acemoglu, Daron, y James A. Robinson. 2009. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge, U.K: Cambridge University Press.

Barja, Gover, Sergio Villaroel y David Zavaleta. 2011. *Diseño institucional e incentivos explícitos en la descentralización boliviana*. La Paz: PIEB y MpD-UCB.

Bernholz, Peter. 1988. "Hyperinflation and Currency Reform in Bolivia: Studied for a General Perspective". In the book: *Great Inflations of the 20th Century: Theories, Policies, and Evidence*. Wrote and Edited by Pierre L. Siklos.

Bitar, Sergio. 2011. "El Estado que América Latina Necesita." *FLACSO/AE-CID*. Hacia la XXI Cumbre Iberoamericana. Junio, 1-4.

Bourdieu, Pierre. 1993. "Esprits d'Etat. Genèse et Structure du Champ Bureaucratique" *Actes de la recherche en Sciences sociales*. Vol. 96-97, 49-62 (Marzo).

Cooter, Robert D. 1989. "The Coase Theorem" en Eatwell, J., M. Milgate y P. Newman (editores) *Allocation, Information and Markets*, 54-70. New York: W.W.Norton, The New Palgrave.

DeLong, Brad. 2012. "Re-capturing the Friedmans." *Project Syndicate*. 30 de abril de 2012.

Demsetz, Harold. 1967. "Towards a Theory of Property Rights." *American Economic Review*. Vol. 57, no 2. Mayo: 347 – 359.

Friedman, Milton y Rose Friedman. 1980. *Free to Choose. A Personal Statement*. Orlando, Fl: Harcourt Jovanovich.

Herzog, Bodo. 2011. "60 Años de Economía Social de Mercado: Pasado, Presente y Futuro" en *Una Mirada a la Teoría, a los Modelos Económicos y a la Economía Social de Mercado. Reflexiones Teóricas para Bolivia*. Käss, Susanne y Velásquez, Iván (Editores), 37-50. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

Kornai, Janos, Eric Maskin y Gerard Roland. 2003. "Understanding the Soft Budget Constraint." *Journal of Economic Literature*, Vol. XLI. Diciembre: 1095-1136.

Krugman, Paul. 2009. "The Economic Meltdown: What Have We Learned, if Anything." Paper Conference, March, 2009.

Marktanner, Marcus y Jörg M. Wintenberg. 2001. "Consenso de Washington vs. Economía Social de Mercado" en *Una Mirada a la Teoría, a los Modelos Económicos y a la Economía Social de Mercado. Reflexiones Teóricas para Bolivia*. Käss, Susanne y Velásquez, Iván (Editores), 99-125. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung.

Musgrave, Richard y Peggy Musgrave. 2010. *Hacienda Pública (Téorica y Aplicada)*. Quinta Edición. Editorial: McGraw Hill (España).

North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Olson, Mancur. 1987. "Bureaucracy" en *The New Palgrave Dictionary of Economics*, Durlauf, S.N. y L.E. Blume (editores), Londres: Palgrave MacMillan.

Organization for Economic Cooperation and Development. 2005. *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises*. Paris: OECD.

Stiglitz, Joseph E. 2012. "After Austerity." *Project Syndicate*. 7 de mayo de 2012.

Tirole, Jean. 1989. *The Theory of Industrial Organization*. Cambridge, MA: The MIT Press.

Weber, Max. 1919. *Politik als Beruf* (La Política como Vocación). Traducción al español en <http://es.scribd.com/luisdo/d/16456923-Weber-Max-La-politica-como-vocacion-1919>



Participación e inclusión política en América Latina: una perspectiva desde el retorno a la democracia hasta los inicios del siglo XXI

Salvador Romero Ballivián¹

Resumen

En América Latina se vota más y mejor que hace tres décadas, cuando comenzó la transición a la democracia. El artículo presenta de un modo documentado y con referencias a numerosos casos nacionales, el largo proceso de estas décadas detallando los avances y los intentos exitosos por expandir la participación electoral. Al mismo tiempo, menciona los problemas que todavía se confrontan y los asuntos que todavía quedan pendientes para lograr una mejor participación política y electoral, en el marco de la libertad y la igualdad ciudadanas.

Palabras claves: participación política - América Latina - elecciones - democracia - inclusión

Abstract

In Latin America is voted more and better than three decades ago, when it began the transition to democracy. The article presents in a documented and with numerous references to national cases, the long process of these decades specifying the progress and successful attempts to expand voter participation. At the same time, it mentions the problems that remain outstanding for better political and electoral participation within the framework of free and equal citizenship.

Keywords: Political participation - Latin America - elections - democracy - inclusion

1 Boliviano. Doctor en sociología política en el Instituto de Estudios Políticos de París. Entre los principales cargos que desempeñó están la presidencia de la Corte Nacional Electoral de Bolivia y la vicepresidencia de la Corte Departamental Electoral de La Paz. Dicta clases en diferentes grados en las principales universidades de Bolivia. Actualmente es director del NDI en Honduras. Ha publicado numerosos libros y artículos sobre asuntos políticos y electorales en más de una quincena de países de América Latina y Europa.



Las líneas centrales de la evolución de la participación política y electoral en América Latina

A veces resulta indispensable comenzar con una obviedad para medir mejor la evolución en el largo plazo, colocar el asunto en una perspectiva adecuada y apreciar correctamente los desafíos pendientes. La obviedad es que hoy, en América Latina, se vota más y se vota mejor que hace tres décadas, cuando comenzó la transición a la democracia, cuando la región se integró en lo que Samuel Huntington denominó la “tercera ola” (Huntington 1996, 3-23) y que supuso para varios países reencontrar experiencias democráticas, aunque esas tradiciones eran de calidad desigual (Hermet 1993).

En efecto, en casi todos los lugares se han ampliado los cargos públicos elegidos con el sufragio directo de los ciudadanos: a menudo se trata de autoridades locales, municipales o estatales, que además tienen más recursos y competencias para atender los requerimientos, las necesidades y las prioridades de la población. La descentralización del Estado ha tendido a mejorar la calidad de la democracia, favorecido la participación política, la cercanía entre autoridades y ciudadanía, la inclusión en la agenda y en las políticas públicas de sectores que tradicionalmente tuvieron una escasa atención de parte del Estado.

También los electores han recibido la posibilidad de escoger de manera directa a los parlamentarios con el quiebre de las listas cerradas y bloqueadas. A veces pueden decidir entre congresistas de un solo partido estableciendo sus propias preferencias, en otros casos pueden elegir en las listas de varias organizaciones o votar por un candidato presidencial y por el parlamentario en boletas o franjas separadas. Si bien muchas de esas reformas se adoptaron sin un diagnóstico o un balance detenido de los sistemas electorales reemplazados o de los sistemas de partidos que se buscaba dejar atrás (Tuesta 2005, 73), y que la pertinencia de algunas de esas reformas es aún objeto de controversia por los efectos discutibles sobre la construcción de un sistema de partidos estructurado o por no haber revertido el desprestigio de los partidos y más bien alimentado las rivalidades dentro de las mismas organizaciones (Nohlen, 1994 276 ff.), de manera especial en la región andina, no cabe duda que el propósito declarado de tales cambios fue el reforzamiento del poder de los ciudadanos, el mejoramiento de la representatividad de los parlamentos y por lo tanto, una mayor inclusión de actores poco presentes.

Por último, el referéndum, que constituyó una singularidad uruguaya durante décadas, se ha convertido en una práctica común en el Continente y hoy pocos países no lo contemplan en su legislación. Su introducción fue alentada como un mecanismo para aumentar la participación ciudadana, enfrentar los problemas de gobernabilidad y la crisis de representación. Ciertamente ha ampliado la ventana de oportunidades de participación pero en comparación con las primeras expectativas el balance tiende a ser modesto (Zovatto 2008) cuando no polémico, en especial si el Poder Ejecutivo lo convoca y pone en la balanza todos sus recursos e influencias para obtener el “sí”. Con ese mecanismo, los electores han aprobado nuevas constituciones (Venezuela, Ecuador, Bolivia), aprobado reformas a estas mismas cartas magnas (Venezuela, Colombia), optado entre políticas públicas antagónicas (Costa Rica). Acompañando el referéndum, ingresaron en las legislaciones la revocatoria de mandato, que puede concernir incluso hasta la presidencia de la República, el plebiscito o la consulta popular. Al mismo tiempo, se ampliaron las oportunidades de intervención ciudadana en asuntos públicos, gracias a la iniciativa legislativa, el veto popular, las audiencias públicas, los cabildos, etc.

Con un carácter igualmente general, se debe apuntar que en las tres últimas décadas el cuerpo electoral se ha ampliado. No se trata únicamente de constatar un aumento en las cifras brutas, que debería mucho a la llegada al escenario electoral de una población mayoritaria joven en América Latina. De hecho, entre mediados de la década de 1980 y el final del primer decenio del siglo XXI ha sido frecuente que el cuerpo electoral se duplique con holgura, como ocurrió en El Salvador o Guatemala, mientras que en ese mismo lapso en Europa los incrementos han sido muy inferiores. Queda por indagar los tipos de impacto que provocaron tales incrementos del padrón en la política latinoamericana.

Con el retorno a la democracia, varios países extendieron el derecho al sufragio a los analfabetos (Ecuador, Perú, Brasil) (Grijalva 1998) y más adelante hubo un movimiento generalizado hacia la reducción de la edad mínima para ejercer ese derecho de 21 a 18 años, llegando algunos a dejarlo como facultativo desde los 16. A la par, las leyes flexibilizaron las condiciones de acceso a los cargos públicos en materia de edad. Asimismo, alrededor del cambio de siglo, la mayoría de las legislaciones abrió la votación a los ciudadanos residentes en el exterior en lo que se consideró una ampliación de la frontera democrática y una respuesta a la globalización, dejando atrás las razones puntuales por las cuales algunos Estados lo adoptaron a fines del siglo XIX o principios del siglo XX². Empero, los resul-

2 Para una perspectiva general, IDEA/IFE, *Voto en el extranjero*. México, 2008, pág. 286.



tados prácticos fueron más bien limitados, con tasas bajas de inscripción y escasa movilización el día de la elección, a contramano de las esperanzas o temores finalmente desmedidos de sus partidarios o detractores, en especial en los países con importantes diásporas (República Dominicana, Bolivia, México³; Uruguay hace figura de excepción, menos por no contar con ese derecho que por rechazarlo en 2009 mediante referéndum).

Más allá de los cambios legales, hubo un esfuerzo, desigual según los países y variado en los públicos a los cuales se apuntó, para alentar la participación y la inclusión política de actores históricamente marginados del espacio público latinoamericano: mujeres, poblaciones indígenas, personas con discapacidad física.

En el caso de las mujeres, el énfasis no se puso tanto en el acceso al voto, aunque hubo esfuerzos en esa dirección a menudo coordinados entre organismos electorales, organizaciones no gubernamentales, movimientos de mujeres y agencias de cooperación internacional: como se verá, se cerró la brecha desfavorable para el sufragio femenino. La prioridad se dirigió a promover la participación en asuntos públicos de manera amplia, con especial atención a la obtención de cargos electivos con la introducción de cuotas⁴. Éstas han probado su eficiencia, en la medida que la legislación sea clara, precisa y con instrumentos para garantizar su cumplimiento o que ciertas instituciones como las electorales dotadas de poderes reglamentarios tengan un papel proactivo. Empero, las cuotas parecen atacar más las consecuencias que las causas de la discriminación femenina (Fernández 2010, 108). Así, incluso en Costa Rica, el país con mayor porcentaje de parlamentarias, apenas desaparece la imposición de las cuotas, como en el caso de los cargos uninominales para alcaldías propietarias e intendencias, la presencia de las mujeres en las candidaturas se reduce drásticamente (Zamora 2008, 430-432). Al mismo tiempo, se debe apuntar la paradoja que países reputados por su solidez institucional como Uruguay o Chile, figuren abajo en la proporción de mujeres legisladores, en tanto que la situación inversa se presenta en Nicaragua, Perú, República Dominicana o Bolivia. Estos datos sugieren que la misma consolidación institucional que representa una ventaja para el asentamiento de

3 Sin duda el caso más notorio es el de México: en la presidencial de 2006, en Estados Unidos apenas votaron 28335 personas de una población estimada en varios millones. Instituto Federal de Elecciones, *Voto de los mexicanos residentes en el exterior*. IFE, México, 2006, pág. 23.

4 Para una visión de conjunto en América Latina, Archenti, Nélide, y María Inés Tula (eds.), *Mujeres y política en América Latina: sistemas electorales y cuotas de género*. Heliasta, Buenos Aires; Bareiro, Line, e Isabel Torres (eds.), *Igualdad para una democracia incluyente*. IIDH, San José, 2009; IDEA, *Mujeres en el Parlamento: más allá de los números*. IDEA, Estocolmo, 2002.

la democracia puede limitar la incorporación de innovaciones, más fáciles de realizar en sistemas más frágiles, por lo tanto menos estructurados y más abiertos al cambio.

En el caso de los pueblos indígenas, los sistemas políticos sintieron la inevitable tensión entre la visión de una ciudadanía abstracta de iguales y otra fundada en el reconocimiento de derechos colectivos para grupos dotados de una identidad común. Por más que esta contraposición sea una de las líneas fuertes del debate mundial de la filosofía y la sociología políticas (Weinstock 1999, 450-461), el asunto adquiere una relevancia particular en América Latina. Pero la tendencia no deja dudas pues la concepción multicultural lleva ventaja. En ciertos lugares se reconocieron designaciones mediante usos y costumbres, como en México, en especial en Oaxaca donde la mayoría de las designaciones municipales de ese Estado se hace en base a procedimientos consuetudinarios; en otros se crearon escaños especiales, siguiendo la ruta trazada por la Constitución colombiana de 1991, innovadora en este campo como en otros asuntos que fortalecieron la vertiente participativa de la democracia (Murillo y Sanchez 1993, 105-107). Asimismo, se crearon los primeros partidos dirigidos por indígenas, que postularon candidatos indígenas a los más altos cargos electivos, plantearon agendas propias, exigieron reformas para un reconocimiento del carácter multicultural de las sociedades latinoamericanas. Afirmaron que representan fielmente los intereses de los sectores beneficiados con el sufragio universal y con su ejercicio regular, lo que a veces se acompañó del debilitamiento de los partidos que promovieron la ampliación del sufragio. El proceso no es automático ni inmediato: la organización autónoma de los grupos beneficiados con el voto universal, si ocurre, necesita un tiempo de maduración y el sentimiento que el nuevo emprendimiento tiene sentido, que hay una cierta distancia entre el partido que extendió el voto y los intereses del sector. Esta evolución que ocurrió en Europa con el desplazamiento de los liberales por parte de los socialistas gracias al voto obrero entre finales del siglo XIX e inicios del XX (Duverger 1992), se ha presentado en Ecuador y con más fuerza en Bolivia con los partidos que se identifican como indígenas (Romero 2007, 132-141).

Finalmente, para las personas discapacitadas el esfuerzo apuntó sobre todo a generar las condiciones mínimas para el ejercicio de los derechos políticos en la mayor igualdad posible. Para ese fin se otorgaron facilidades de acceso a los recintos electorales, la puesta a disposición de materiales pertinentes (cerchas para no videntes, etc.) o mecanismos para permitir el sufragio de electores que no pueden acudir a los centros de votación. En este campo es posible que ningún Estado de la región haya llegado



tan lejos como Puerto Rico (Colón 2010, 23-50). Aquí, a diferencia de las categorías anteriores, que podían abarcar conjuntos muy amplios de la población, se trata de alcanzar círculos reducidos para afianzar un modelo democrático inclusivo e igualitario, atento a la dignidad del ciudadano.

Empero no todas las legislaciones se encuentran en el mismo punto. Hay categorías privadas del derecho al voto. La primera mención corresponde a militares y policías activos, que en ciertos países están legalmente excluidos del padrón. Tal exclusión puede deberse a razones históricas o sociológicas, desde la voluntad de limitar la participación de los miembros de las fuerzas de seguridad en asuntos políticos en Estados que sufrieron violentas interrupciones de sus procesos políticos a manos militares, hasta el deseo de evitar la manipulación del voto de sectores regidos por la jerarquía y la disciplina. Sin embargo, con los progresos en las condiciones de la votación, tal restricción parece cada vez menos difícil de justificar. La segunda mención corresponde a los detenidos, en especial sin sentencia: en varios países, no tienen prohibiciones especiales en la medida que hacen parte del cuerpo de ciudadanos, en otros obtuvieron recientemente el derecho al sufragio luego de demandas y debates sobre principios en los niveles más altos de los poderes del Estado (Camota y Cesano 2007), pero en otros lugares aún confrontan serias dificultades de derecho y de hecho para participar en los comicios.

Se vota en más procesos electorales y con franjas cada vez más amplias de la ciudadanía; igualmente, se vota en mejores condiciones, al punto que los criterios básicos de elecciones limpias, libres y como principal medio de acceso a cargos públicos se encuentran consistentemente cumplidos en la inmensa mayoría de los países. Un indicador es suficiente para demostrarlo: el índice de democracia electoral elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha progresado de 0.28 en 1977 a 0.86 en 1990 y 0.96 en 2008, siendo 1 la máxima calificación (PNUD 2011, 65). Los progresos en la transparencia representan uno de los cambios fundamentales en la manera cómo vota América Latina, una región que desde la instauración de las Repúblicas proclamó la soberanía popular como principio de legitimación del poder e hizo de las elecciones el instrumento de asignación del poder, pero que a la vez fue infiel a su propio ideario, alimentando su historia con golpes de Estado, guerras civiles, rebeliones. Hoy, la inmensa mayoría de los procesos electorales se ajustan a la “certeza de las reglas y la incertidumbre de resultados”, superando épocas en las cuales sí podían celebrarse comicios pero que muchas veces tenían un sello excluyente y fraudulento, e incluso cuando se desarrollaban con regularidad no necesariamente servían para

(...) resolver el conflicto político y llevar al poder a los gobernantes; tampoco eran un medio de expresión de las preferencias políticas, ni un mecanismo de control de los gobernados sobre sus gobernantes (...) (Loaeza 2008, 87), como sucedía en México o, en un contexto más autoritario, Paraguay, donde el general Stroessner participó y ganó seis elecciones consecutivas...

Símbolo de esta transformación son los organismos electorales que dejaron de ser dóciles mecanismos para asegurar la reelección oficialista. Gracias a significativos cambios jurídicos o profundos ajustes institucionales, a veces logrados en amplias mesas de negociación entre el gobierno y las oposiciones, se han vuelto más independientes, imparciales y profesionales: su compromiso con la transparencia de la elección, el respeto de la voluntad popular y la independencia frente a los gobiernos de turno, ha fortalecido la democracia⁵. Por supuesto, este cambio fue posible, entre otros factores, por cambios en la cultura política: tras las experiencias militares y la caída del sistema soviético, se revalorizó el papel de las instituciones e incluso se adoptaron concepciones más procedimentales de la democracia, atentas a los equilibrios de poder, el respeto de la legalidad, las garantías ciudadanas, aunque no por ello divorciadas de valores mínimos. El papel del Instituto Federal de Elecciones y del Tribunal Electoral del Poder Judicial en la evolución del sistema político mexicano de un régimen cerrado a la alternancia, refractario a la participación independiente a otro abierto, competitivo y plural, representa uno de los casos notables (Merino 2003, 246), (Andrade 2002, 620-641). Fruto de estas evoluciones, ¡muchos países recién tuvieron en la década de 1980 o 1990 sus primeras alternancias pacíficas entre oficialismo y oposición de toda su historia!

Este tablero, cierto en sus rasgos generales, no está exento de retrocesos. Los logros alcanzados no son definitivos: las conquistas de la democracia pueden ser frágiles o firmes, pero nunca irreversibles. La afirmación vale tanto para la participación y la calidad de los procesos electorales, como probó la fraudulenta reelección de Fujimori en 2000, tanto como para las condiciones del Estado de Derecho, el respeto de las garantías individuales, la protección de los derechos humanos o las condiciones para el trabajo opositor que pueda darse entre comicios. Algunos de estos temas se vinculan con la calidad de la democracia, un campo en el cual América Latina avanza a pasos más modestos que en la calidad electoral.

5 Para una demostración del impacto de esta composición de los organismos electorales, cf. Hartlyn, Jonathan, Jennifer McCoy y Thomas Mustillo, "La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea", en: *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, no. 51. Instituto Interuniversitario de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, España, abril de 2009, págs. 15-40.

En promedio, la situación en 2011 lució menos halagüeña que una década previa, de acuerdo a los datos de Polilat – Fundación Konrad Adenauer, el índice, sobre un máximo de 10, se deterioró de 5.1 a 4.6 entre 2002 y 2011 (Merino 2011, 12).

Como suma de todos estos cambios, los rostros de la política latinoamericana se han transformado: ahora, los representantes se asemejan más a sus votantes que al comienzo de la transición democrática. Este cambio no implica en sí mismo el mejoramiento o el empeoramiento de la gestión pública o de las prácticas políticas, ni prejuzga sobre las orientaciones de las políticas estatales. Esta evolución sirve para abonar la tesis que los problemas de la democracia latinoamericana no provienen necesariamente de la supuesta falta de representatividad de los partidos sino, más bien, de un problema en el diseño de políticas y de toma de decisiones (Pachano 2007, 154-157) en una región en la cual las expectativas de la gente con la democracia se centran principalmente en el mejoramiento de las condiciones de vida y la igualdad (Ai Camp 2007, 29-33).

La transformación del perfil de los representantes es notoria en el caso del poder local, donde la descentralización ha dado en general origen a una vigorosa vida política municipal rural, muy abierta a grupos que habían tenido una presencia secundaria en los cargos públicos, como sucedió en Bolivia (Albó 1999, 145). Siguiendo con el mismo caso, la ley de Participación Popular que distribuyó poder y recursos a los municipios, repercutió años después en el escenario nacional, como probaron las candidaturas legislativas e incluso presidenciales surgidas desde el escenario local a partir de la última década del siglo XX. La renovación del personal es también visible en los parlamentos, principal escenario colectivo de la política. Si la mayor presencia femenina ha retenido la atención, otros cambios, menos perceptibles a primera vista, también modifican la composición parlamentaria. Grupos más populares desplazan a las élites tradicionales, profesiones más variadas rompen la monotonía de los abogados, parlamentarios con menos recorrido político y sobre todo partidario, arrinconan a líderes con amplia trayectoria. Como sucedió antes en otras latitudes, el ejercicio regular del sufragio universal minimiza el papel de las élites tradicionales a favor de clases medias y populares (Garigou 2003, 283-287).

Sólo si se tienen presentes estas evoluciones centrales, se puede indagar sobre cuál es hoy la ruta para lograr una mayor participación política, electoral de manera más específica, una mejor inclusión en la democracia. El acento se coloca en las barreras y en los límites que a principios del siglo XXI aún restringen la participación política, distinguiendo entre los proble-

mas estructurales de aquellos que tienen un carácter más coyuntural, lo que no implica necesariamente que sean más fáciles de resolver. Por último, se esboza en la conclusión algunos de los desafíos que deben encarar las democracias latinoamericanas para favorecer la participación.

La participación política y la inclusión

En el origen de una exclusión estructural: la falta de documentación

Numerosos países latinoamericanos construyeron Estados que tuvieron graves complicaciones para controlar de manera efectiva sus propios territorios, lo que se tradujo en una escasa presencia administrativa en muchas regiones, en especial rurales o alejadas de las principales ciudades, abandonadas al dominio de élites que acumulaban el poder social, económico y político, o libradas a su propia suerte. De las muchas complicaciones que provocó esa situación, la que tiene mayor relevancia para este análisis es que sectores muy numerosos de la población no se encontraban registrados por el Estado, en el mejor de los casos contaban con inscripciones en los libros de la Iglesia. Aquella situación de marginación planteaba pocos problemas prácticos en el escenario político oligárquico y de voto censatario, reservado a las clases más favorecidas, y perturbado de manera esporádica con las rebeliones de los grupos populares, seguidas a menudo de represiones de gran envergadura, como probó el destino de la sublevación de Farabundo Martí en El Salvador a finales de la década de 1920.

Sin embargo, cuando el juego político rompe las barreras estrechas y se funda sobre la participación del conjunto de los adultos, beneficiados con el sufragio universal, se confronta el grave problema de la documentación, sin la cual no se puede asegurar que todos los ciudadanos puedan participar de manera efectiva aunque tengan el derecho teórico, ni tampoco elaborar un padrón electoral completo y confiable. Existen al menos dos áreas críticas en los asuntos de documentación: el registro civil y el servicio de identificación⁶.

Por un lado, el servicio del registro civil tendría que inscribir los nacimientos y los fallecimientos de manera oportuna. Detrás de la sencilla enunciación, se esconden numerosas exigencias: contar con un servicio capaz de cubrir de manera permanente el territorio y no únicamente las zonas urbanas y algunas regiones rurales densamente pobladas; disponer de funcionarios capacitados para efectuar inscripciones sin o con mínimos errores; asegurar un eficiente sistema de archivo de la información; garantizar

6 Los nombres de los servicios que se citan son genéricos: en algunos países pueden corresponder al señalado, en otros no. Sin embargo, la función es generalmente la misma.



que todos los sectores de la población realicen el trámite de manera sencilla y sin discriminación. Algunos Estados han conseguido cumplir de manera bastante correcta con este desafío, en especial los más estructurados y aquellos con poblaciones más homogéneas y territorios más compactos. Otros han emprendido en los últimos años significativas reformas jurídicas e intensos programas especiales para cubrir los vacíos: mayor tiempo para la inscripción de niños, proyectos para el registro de adultos indocumentados o para la corrección sencilla de errores registrales, en especial en las zonas rurales, etc.⁷. A veces la voluntad de ampliar la inclusión ha debido hacer concesiones a los principios de confiabilidad.

Sin embargo, el problema aún eleva una significativa barrera para la participación en varias naciones, penalizando sobre todo a las poblaciones rurales más pobres, con escasos vínculos con el Estado central o con relaciones traumáticas, a veces de lengua indígena. De manera indirecta se puede apreciar la gravedad del problema comparando la debilidad de la cantidad de inscritos con respecto a la población en edad de votar (aunque, como se verá, ese problema no corresponde únicamente a esta variable).

Por otro lado, el servicio de identificación tendría que entregar una cédula a todos los ciudadanos (previamente registrados en el registro civil) para que ellos se inscriban en el padrón o ejerzan su derecho al sufragio de forma más automática. Los retos se asemejan a los del servicio del registro civil aunque tal vez tengan un carácter menos apremiante, en especial por la menor necesidad de efectuar el trámite para obtener la cédula en los tiempos perentorios que suelen ser los del registro del nacimiento y por la posibilidad de tener un servicio un poco más centralizado. Sin embargo, nuevamente no todos los Estados consiguen que sus ciudadanos tengan el carné, siendo los más penalizados, otra vez, los habitantes de áreas rurales con malos indicadores de desarrollo humano y relaciones esporádicas, a menudo impregnadas de desconfianza o temor, con los servicios públicos. En algunos países, a esa exclusión de características estructurales, se añade otra ligada a la eficiencia: cuando una persona debe aguardar semanas o inclusive meses para recoger su documento, terminan acumulándose en las oficinas miles de cédulas que corresponden a igual número de ciudadanos privados del derecho de la participación política, como ocurre en Paraguay, Haití u Honduras. En este país, de menos de 10 millones de habitantes, el Registro Nacional de las Personas estima en un millón las cédulas no reclamadas; sin sorpresa, después de los comicios de 2009,

7 Para un ejemplo, en el caso boliviano, cf. Roca, Eliana, *El derecho a la identidad en el registro civil de Bolivia*. El País, Santa Cruz, 2006, págs. 111-174.

un tercio de los jóvenes de 18 a 30 años, alegó que no votó por falta de identificación (Instituto Nacional Demócrata 2011, 34-37). Por último, en algunos países, la entrega de la cédula puede ser objeto de manipulaciones partidarias, en especial cuando son las alcaldías las encargadas de distribuirla. La ausencia de una burocracia, en el sentido que da Max Weber al término (Weber 1964, 174-178), lleva a exclusiones indebidas de ciudadanos que tienen simpatías abiertas por las formaciones que no controlan esos niveles locales del poder. Se trató de una de las denuncias que empañaron los comicios nicaragüenses de 2011.

Estos problemas son heredados de tiempos anteriores a la democratización de finales del siglo XX y a menudo se explican por las fragilidades estructurales de los Estados. De manera más o menos exitosa, con mayor o menor dedicación, los países han buscado resolver las carencias de la documentación y los servicios de registro civil funcionan mejor para las nuevas generaciones. Sin embargo, en numerosos lugares el problema continúa pendiente y son siempre los grupos tradicionalmente marginados los que sufren en primer lugar por estas limitaciones a la participación política.

La ausencia de inscripción electoral: entre el peso del pasado y las novedades del desencanto

La documentación en todos sus aspectos suele constituir el requisito ineludible para figurar en el censo electoral. Por lo tanto una inscripción electoral auténticamente universal no puede encararse para una población que no se encuentra completamente documentada. Ya se señaló la importancia de los factores estructurales de la marginación social y política en este campo: cualquiera sea la voluntad de los ciudadanos, si ellos no tienen los documentos indispensables, terminan excluidos de la política institucional y del campo electoral.

Estas barreras afectan aún a los ciudadanos de las áreas rurales. En cambio, debe señalarse la notable evolución de la participación política de las mujeres en los últimos años, en una trayectoria que recuerda el camino europeo y se liga con el significativo aumento de oportunidades de toda naturaleza para las mujeres. De ser minoritarias en las listas electorales, en la gran mayoría de los países las mujeres invirtieron las cifras, lo que se adecua mejor a la realidad demográfica (Llanos y Simple 2008, 15). Incluso, la notable excepción de Guatemala, quedó subsanada en la presidencial de 2011 pues las mujeres constituyeron el 50.9% del registro. Este cambio se da sobre todo gracias al impulso de las capitales y las principales



ciudades, donde crecen las oportunidades socioeconómicas, educativas, culturales y políticas para las mujeres, en tanto que en las zonas rurales, donde persisten pautas de comportamiento más tradicionales, se constatan todavía rezagos. Costa Rica ofrece un ejemplo entre varios, con San José como el área con mayor proporción de mujeres registradas mientras que las áreas rurales menos desarrolladas figuran en la situación opuesta (Tribunal Supremo de Elecciones 2009, 17-21). El dato concierne la inscripción electoral, a veces también, y de manera cada vez más frecuente, la asistencia a las urnas. Se desprende del ejemplo chileno retratado en el cuadro 1 (Allenda y Gutiérrez 2007, 112-118), sin considerar el impacto del género en la preferencia de los votantes, tema que desborda este estudio. Aún no se extiende a los puestos de dirección partidarios ni a los cargos electivos, donde la tendencia va en el mismo sentido, a un ritmo más lento y con la ayuda de cuotas.

Cuadro 1
Porcentaje de participación en la elección presidencial de Chile 2005 según sexo

Elección presidencial	1 vuelta	2 vuelta
Participación masculina	86%	83,2%
Participación femenina	89,1%	85,9%
Participación general	87,6%	84,6%

En años recientes, ha aparecido un fenómeno nuevo: la no inscripción en las listas electorales de ciudadanos que a pesar de contar con la documentación e incluso de encontrarse en una situación socioeconómica relativamente favorable, se muestran indiferentes ante la participación electoral. Ciertamente la distancia con el juego institucional no es en sí misma novedosa y antes pudo provenir incluso de grupos altamente politizados (anarquistas, trotskistas) pero ahora se extienden a categorías que no se reconocen en los combates partidarios, se muestran desencantados con los frutos de la democracia, dudan de los líderes políticos. Uno de los casos más emblemáticos de esta tendencia se produce en Chile, donde en proporciones importantes los jóvenes no se inscriben, aunque al mismo tiempo la ola de movilizaciones que protagonizaron en el gobierno de Piñera indicaron que su apatía se dirigía más hacia la escena institucional. El caso es conceptualmente distinto del anterior pero marca una autoexclusión que quizá sea el nuevo rostro de la exclusión política en América Latina, o quizá de la indiferencia hacia las

elecciones, que representaron la bandera de las generaciones que lucharon por conseguir el retorno a la democracia.

La participación electoral

La participación electoral y política es uno de los temas más abordados y en apariencia uno de los mejor conocidos, claro sólo después de dejar de lado las complicaciones que plantea medirla con respecto a la población en edad de votar o a veces apenas con respecto a las listas de inscritos, que pueden acarrear importantes diferencias con respecto al total de ciudadanos que podrían ejercer el voto o por el contrario, serios problemas de actualización por deficientes problemas de depuración de fallecidos o emigrantes. En ella se juega uno de los temas centrales de la democracia, de su grado de inclusión, de sus niveles y formas de exclusión o de participación.

En cualquier caso, la tendencia plantea inquietudes en América Latina: la participación electoral muestra una línea descendente y el intenso maratón electoral del ciclo 2005-2006 estableció el punto más bajo desde el retorno a la democracia, ligeramente por debajo de 60%, cuando bordeó 75% en el período 1988-1991 (CAPEL 2007, 33).

Entre las razones que se pueden avanzar para dar cuenta de este declive corresponde mencionar la multiplicación de procesos electorales. En los años 1980 la mayoría de los procesos electorales eran presidenciales, por lo tanto, generaban una expectativa marcada y porcentajes muy altos de asistencia electoral. A partir de la década siguiente, las reformas políticas aumentaron las consultas: municipales, de gobernaciones, parlamentarias, revocatorias de mandato, referendos, se volvieron moneda corriente. Si bien esa extensión se juzgó como una profundización de la democracia, ella no siempre suscitó el mismo entusiasmo de parte de los electores o incluso de los mismos partidos. Por lo tanto, esos niveles superiores de abstención disminuyeron el promedio general de participación. Los comicios presidenciales aún conservan tasas de asistencia muy por encima del promedio citado para el “maratón electoral” de 2006: en las elecciones presidenciales del período 2004 - 2006, se superó el 80% de participación en Bolivia, Brasil, Chile, Perú, Uruguay.⁸

Si bien esa explicación es correcta, no puede desconocerse que en muchos países, aún sólo considerando los comicios presidenciales, la participación

8 Los datos electorales que se citan a continuación se encuentran disponibles en el portal de IDEA, www.idea.org.



en la elección presidencial o general no mantiene los elevados parámetros de inicio. Sirve de ejemplo el cuadro referido a las elecciones de Costa Rica.

Cuadro 2
Porcentaje de participación en las elecciones presidenciales
(primera vuelta) de Costa Rica 1986 – 2010

Año	1986	1990	1994	1998	2002	2006	2010
Presidencial	84.8%	81.8%	81.1%	70%	60.2%	65.2%	69.1%

Por lo tanto, se requieren otras razones para explicar el descenso. Entre ellas destacan el desencanto ciudadano con la política, los partidos, e incluso en varios países con la misma democracia. Muchas de las esperanzas que acompañaron el retorno a la democracia no se cumplieron, sobre todo en el campo socioeconómico: el mercado laboral tiene características precarias, la pobreza retrocedió pero de manera limitada, las desigualdades perduraron. Asimismo, en varios países hay un escepticismo con el poder transformador del voto: muchos sectores no creen que las elecciones logren cambios importantes en los rasgos generales del país o en sus propias condiciones de vida, lo que los conduce a una actitud de retraimiento e indiferencia. También, a la par que el final de las guerras civiles y de las acciones guerrilleras en América Latina –con la excepción de Colombia- generan un clima pacífico, favorable para la participación, se instala otro tipo de violencia, igualmente crítica para la participación política (ver abajo).

El análisis de esta participación electoral y de su reverso, la abstención, obliga a distinguir factores sociológicos, políticos y dentro de estos, con personalidad propia los vinculados a la violencia, además de las cuestiones de logística.

En el nivel de generalidad en el cual se desarrollan estas consideraciones, en América Latina se corrobora que la participación política crece con el nivel de integración en la sociedad: a mayores diplomas, mejor inserción laboral, más vínculos con las organizaciones sociales, más acceso a los medios de comunicación o interés más pronunciado por la política, mayores posibilidades de acudir a votar. En otros términos, son los sectores habitualmente marginados de la política los que menos irán a sufragar y esto a inscripción idéntica – lo que no constituye, como se mencionó, un punto de partido idéntico. Por lo tanto, no sorprende por ejemplo que sean las

provincias norteñas de Argentina, las menos desarrolladas, en especial en sus zonas rurales, las que anoten las tasas mayores de abstención (Basset 2007, 22). La situación de las mujeres representa, como se indicó, la principal excepción a esta tendencia estructural. Aunque no se trata de una particularidad latinoamericana, la igualdad del voto representa más un ideal que la realidad cotidiana de la democracia.

Sin que se asimile a esta abstención de características sociológicas pero con vínculos cercanos, se encuentra el voto blanco. Sin duda, el voto blanco o nulo puede indicar un alto grado de politización en los márgenes del sistema partidario, por ejemplo entre los militantes de la izquierda radical, o a veces un movimiento promovido por sectores muy integrados pero insatisfechos con el régimen político, como sucedió con el “voto bronca” en Argentina a principios del siglo XXI, el llamado al voto blanco en la presidencial de 2001 peruana realizado por conocidos intelectuales o el sufragio nulo en las legislativas mexicanas de 2009.

Sin embargo, en regiones rurales que figuran entre las más pobres de América Latina, un elevado índice de sufragios blancos sugiere una participación con tan escasos elementos informativos o con tan mínimo seguimiento de la campaña, que disminuyen el valor del voto como acto profundamente personal en la definición del destino colectivo. Allí destaca el porcentaje de votos blancos próximo al tercio en las circunscripciones especiales de afrodescendientes en Colombia (Giraldo 2010, 141-150).

La participación electoral también constituye una variable dependiente del contexto político. Las elecciones presidenciales conservan su atracción, marcan los puntos altos de participación y en cualquier perspectiva internacional comparada, figuran en la parte alta del tablero. Por el contrario, como los estudios electorales confirmaron con abundante evidencia empírica, las elecciones intermedias movilizan poco: la participación decae en escrutinios legislativos como se observa en el cuadro 3 con datos de la República Dominicana; en la elección de autoridades locales o regionales; en referendos poco llamativos para el electorado (por ejemplo, la mínima participación en el referéndum sobre los acuerdos de paz en Guatemala). Si la apertura del abanico de elecciones representa según sus promotores, una profundización de la democracia, también las banaliza y paradójicamente las reserva a los grupos más politizados o con intereses directamente en juego en esas consultas.



Cuadro 3
Porcentaje de participación en las elecciones presidenciales
y parlamentarias de República Dominicana 1998 – 2010

Elección	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010
Presidencial	76,6%		76,1%		72,8%		71,3%	
Parlamentaria		53%		51,1%		56,5%		56,4%

Una mención aparte corresponde al efecto de la violencia, hoy una de las principales limitantes para el acceso universal a la participación política y electoral o para el ejercicio libre del sufragio. Allá donde ella impera se contraen todas las formas de participación: la gente teme comprometerse con un partido, afiliarse a un sindicato, colaborar con una asociación, expresar abiertamente sus opciones, elegir la opción de su preferencia o incluso votar, pues en las represalias se puede perder la vida, sin olvidar los éxodos masivos de población, obligada a sobrevivir en condiciones precarias dentro o fuera del país pero a menudo alejada de la participación política. La violencia política suele atacar en primer lugar el mundo electoral, como probó el estreno de Sendero Luminoso en 1980 destruyendo áncoras en la sierra peruana. En los casos extremos, no existen condiciones mínimas para organizar la elección en algunas regiones o nadie compete contra los candidatos designados por quienes controlan militarmente las zonas: en Colombia, el primer escenario se produjo en los territorios de actividad guerrillera, el segundo en los dominados por los grupos paramilitares. Situaciones como esas retroceden en América Latina y el contraste con los años 80 es elocuente: las guerras civiles han terminado y apenas quedan países golpeados por la acción guerrillera en gran escala. Queda por averiguar con detalle las secuelas de mediano o largo plazo de esta violencia sobre la participación política una vez que ella desaparece. Algunos indicios sugieren que la desestructuración del tejido es tan profundo que la participación queda durablemente mermada: aún a principios del siglo XXI las provincias menos participativas del Perú correspondían a la sierra y a la selva de la zona sur oriental, las más golpeadas por la violencia de las décadas previas (León Vargas 2005, 28).

En cambio, se afianza otro tipo de violencia, igualmente disuasoria para la participación política en todas sus facetas. La mención principal corresponde al narcotráfico, que restringe la competitividad y el pluralismo de la vida política y de las campañas electorales en municipios periféricos de Guatemala o disminuye la participación electoral en los estados mexicanos donde tiene sus principales bases. La imposibilidad del Estado para

imponer su autoridad y la de la ley restringe la inclusión política en democracia de sectores más o menos amplios de la población. Por último, aunque las jornadas electorales tienden a ser cada vez más pacíficas y las muertes son excepcionales, hay también una violencia específicamente ligada a las contiendas electorales que azota en ciertas regiones, manteniendo a los votantes alejados de los centros de votación o, en los casos peores, obligando a suspender los comicios como en las elecciones senatoriales del departamento del Centro en Haití en 2009.

Los aspectos considerados hasta el momento pertenecen a un nivel en el cual los organismos electorales poco o nada pueden hacer para mejorar la participación. Hay otros campos en los cuales sus decisiones administrativas o jurisdiccionales favorecen o perjudican la participación. La distribución de las mesas electorales parece una variable menor, no lo es. En varios países, en particular centroamericanos, se centralizaron los recintos electorales, ya sea para eludir los riesgos de violencia en los tiempos del conflicto civil o para permitir un mejor control a los partidos y al mismo organismo electoral. Esas medidas justificables en tiempos violentos o en la fase inicial de la democracia, encuentran menos argumentos para sostenerse. El impacto de la descentralización es notorio, como muestra el caso salvadoreño de 2009, donde las provincias en las cuales se usó un voto residencial tuvieron sistemáticamente porcentajes de participación superiores al promedio. El acercamiento de las mesas al elector debiera constituir un principio de base en todos los países. Por otro lado, el diseño de la papeleta –ligado o no a los sistemas electorales empleados– puede contribuir a un ejercicio efectivo de la decisión o por el contrario entorpecerlo: cuando en 2006, en la circunscripción especial indígena para el Senado de Colombia, los votos blancos superaron 50%, las organizaciones indígenas responsabilizaron inmediatamente a las dificultades técnicas que presentaba el tarjetón (Moreno 2007, 53). Más allá de la pertinencia del argumento en el caso concreto, papeletas complejas juegan en contra de los electores con menos familiaridad con las lides políticas.

Hasta aquí se puso el énfasis en los problemas que limitan la participación y la inclusión social y política. El análisis quedaría incompleto si no se mencionan, así sea de manera sumaria, cómo la ruta hacia la participación queda distorsionada cuando ésta se da en condiciones clientelistas o poco respetuosas de las decisiones individuales. El clientelismo es uno de los rasgos asociado a la política latinoamericana. En su forma tradicional ha retrocedido aunque rebrota en ciertas regiones al amparo de la degradación de las condiciones de vida de las clases populares o de sectores medios en condiciones de precarización. Un caso emblemático de esta tendencia se produce en Argentina con la aparición de los “punteros”, que demuestran



una fuerte capacidad de movilización de núcleos electorales o en los muy altos niveles de afiliación partidaria en las provincias a la vez más pobres y menos participativas⁹. Igualmente generadora de tensiones ha sido el surgimiento de programas sociales utilizados por los Poderes Ejecutivos como instrumentos de presión sobre el electorado, al punto que uno de los retos es la conciliación de las políticas sociales con la preservación de la independencia del votante (Gómez 2009). Distinta es la situación de la “participación extrema” que se extendió en zonas del altiplano boliviano en los referendos de 2008-2009 (Presidencia del Senado 2009, 11-20): votaciones que bordean la unanimidad con niveles de participación cercanas al 100% e indicios consistentes del retroceso del voto libre, individual y secreto, recuerdan que la participación fortalece la democracia siempre y cuando ella permita la libre expresión de las preferencias individuales sin la coerción de ningún tipo de autoridad.

A modo de cierre: breves consideraciones sobre la cultura de la participación

La participación política es, por supuesto, un concepto amplio, con sentidos también variables, a veces contrapuestos, algunos de los cuales pueden considerarse favorables para el asentamiento democrático y otros más problemáticos¹⁰. En varias regiones de América Latina permanecen vivaces subculturas políticas que otorgan una legitimidad igual a la participación en la calle que en las urnas (Hermes 1989, 156-166), aceptan que la primera se imponga a la segunda, o apelan a la movilización directa y rápida en desmedro del lento juego institucional (Krauze 2005, 6). Así, la sucesión de elecciones no ha impedido que minorías activas y movilizadas depongan presidentes elegidos en comicios limpios y transparentes, con el beneplácito más o menos tácito de la mayoría ni que algunas consultas o referendos se celebrasen más bajo el manto de la legitimidad que de la legalidad ¡aunque los procesos electorales suelen ser considerados la quintaesencia de la política institucional! Empero, señal de tiempos más benignos, esas crisis depusieron presidentes sin romper el hilo básico de la continuidad democrática (Pérez 2009). Estas culturas políticas pueden coexistir en un mismo territorio con otras que alientan una intervención en los asuntos públicos bajo rasgos más individualistas, ciudadanos e institucionalizados; además, como se ha comprobado en otras latitudes, una

9 Agradezco a Nora Rascioni por llamar mi atención sobre este punto y facilitarme los datos de confirmación.

10 Los puntos señalados a continuación no ingresan en el debate planteado por algunas corrientes en la década de 1970 sobre si un elevado nivel de participación resulta contraproducente para la estabilidad de la democracia, una proposición general cuya corrección no suele demostrarse. Cf. Macpherson, C.B., *La democracia liberal y su época*. Alianza, Madrid, 1997, págs. 115-116.

persona puede alternativamente tomar parte en formas protestatarias de participación, incluso de características ilegales, y concurrir plácidamente a las urnas.

El objetivo no es profundizar esos aspectos, que quedan simplemente mencionados, sino señalar la evolución paradójica de la cultura de la participación en América Latina en la transición entre los siglos XX y XXI. En efecto, el modelo dominante de la participación continúa conservando sus exigentes rasgos “*republicanos*” (Nohlen 2004, 149-152): demanda un ciudadano comprometido, dispuesto siempre a participar e interesado en los asuntos públicos, comenzando por las elecciones, informado, sin duda con un marcado sentimiento de competencia política. De manera generalizada y a pesar de las difíciles condiciones socioeconómicas o culturales, es el enfoque asumido por los organismos electorales y también por los otros poderes del Estado, los medios, las organizaciones no gubernamentales, los organismos de cooperación internacional y las instituciones internacionales vinculadas a asuntos políticos, los partidos, amplias franjas de los intelectuales. Se trata de un ideal elevado que coloca la participación y la abstención como un parámetro central de evaluación de la democracia, como un asunto relevante del debate público y por lo tanto, como un permanente incentivo para encontrar las mejores fórmulas a fin de aumentar la participación en términos cuantitativos y cualitativos.

Sin embargo, y he aquí la paradoja, la evolución de la legislación latinoamericana apunta al abandono de la obligatoriedad del voto o a su proclamación como un deber sin sanciones en caso de abstención, por lo tanto gana terreno la concepción que la participación electoral representa prioritaria o únicamente un derecho. La tendencia se dirige en ese sentido sin ser masiva (Fernández y Thompson 2007, 253-265); ella también ilustra la tensión entre el ideal de la participación, dominante en la cultura política y alentada por las instituciones nacionales o internacionales, y una visión más liberal e individualista que deja en manos del ciudadano la responsabilidad última de asumir su compromiso con la democracia.

Conclusión: los desafíos de la participación democrática

Al término del sucinto recorrido, queda en evidencia que la mirada de largo plazo incita al optimismo. En las últimas tres décadas, la participación política y electoral así como la inclusión política y social, han progresado en América Latina, tanto en las condiciones legales como en las oportunidades prácticas de ejercerlas. Al mismo tiempo, la calidad de la experiencia democrática ha conocido avances. Sin embargo, aún quedan



zonas oscuras sobre las cuales se debe trabajar para achicarlas mientras que aparecen nuevas prioridades e inquietudes, ignoradas en la agenda de hace algunas décadas, aunque ellas hubiesen estado presentes (caso evidente es la preocupación por mejorar las condiciones de acceso al voto de las personas discapacitadas o las desigualdades en la campaña). Se trata de la dinámica misma de la democracia: los valores de libertad, igualdad, participación, pluralismo conservan todas sus promesas y fijan los horizontes hacia los cuales corresponde orientarse, pero ellos son, por definición, inalcanzables.

El esfuerzo no resulta vano, cada vez que una sociedad se encamina hacia esos ideales mejora en términos prácticos la calidad de vida de sus ciudadanos, amplía las fronteras de la participación, consigue una mejor inclusión de sus miembros.

Los retos varían de país a país: algunos aún deben resolver los problemas básicos ligados a la documentación y registro de su población, otros enfrentan los efectos de la marginación socioeconómica sobre la participación política, unos tienen que lograr que el desencanto con la democracia no socave la legitimidad del régimen alejando de manera durable a ciertas franjas de la sociedad. Para algunos Estados, los desafíos pasan por la combinación que dejan estos problemas.

Sin embargo, es posible encontrar ciertos desafíos comunes en materia de participación e inclusión. Sin ánimo exhaustivo, se pueden mencionar por lo menos cinco, vinculados a los presupuestos de la democracia y por lo tanto a su calidad (Dahl 1998).

Si la democracia supone la igualdad del voto, corresponde que los esfuerzos apunten no sólo a establecer ese principio en las leyes sino en las prácticas. Si resulta absurdo atribuir a los organismos electorales la inasistencia de los votantes, hay que preguntarse si ellos se movilizan de la mejor manera para alentar la participación, si encuentran las estrategias adecuadas para llegar a los sectores más distantes de la política. También hay que preguntarse por qué los partidos no atraen a los votantes como antes y cómo esa pérdida de lazos con ciertos sectores merma los niveles de integración de la democracia y sesga las políticas públicas, un asunto que es finalmente poco considerado. En efecto, es probable que los gobiernos tiendan a descuidar a los grupos sociales menos participativos por su escasa influencia en la definición de los resultados electorales. Finalmente hay que preguntarse si los otros actores de la sociedad colaboran para facilitar la participación o si por el contrario le ponen trabas.

Si la democracia exige la comprensión ilustrada de los asuntos en discusión, corresponde que los actores la favorezcan de tal manera que quede claro qué está en juego en la elección o en el referendo, cuáles son las implicaciones de la contienda para el futuro del país o de la región, que exista un debate verdadero entre los candidatos o entre las propuestas, vale decir que se hagan explícitas las posiciones sobre el fondo de los problemas. En ausencia de una comprensión ilustrada, se entiende que muchos ciudadanos se abstengan para no decidir de manera casi aleatoria.

Si la democracia implica la participación efectiva en los asuntos públicos, hay que asegurar que los gobiernos mantengan el compromiso primero con los electores y con el programa que propusieron antes que con los poderes fácticos, lo que sin duda representa un aspecto mínimo de una agenda de gobernabilidad democrática (PNUD 2008, 49-52). Al mismo tiempo, como hoy esos asuntos pasan en gran medida por la administración de los partidos, se necesita por un lado que estas organizaciones se adecúen a pautas mínimas de un ejercicio transparente y democrático, de cara a sus militantes y hacia la sociedad. Los retos en este campo parecen grandes pero conviene recordar la ruta recorrida desde el retorno a la democracia, cuando las leyes que regulaban la vida partidaria casi no existían en América Latina. Por otro lado, se tiene que buscar que las contiendas electorales se cumplan con la mayor equidad posible entre los partidos, en el acceso a los medios y en la disposición de recursos. Por eso inquieta, como señal, la eliminación del financiamiento estatal en algunos países andinos, aunque en términos generales la evolución es más bien alentadora (Gutiérrez y Zovatto 2011).

Por último, si la democracia es el régimen de la libertad, la igualdad y la participación, se requiere su avance concertado. En una concepción democrática, la participación se convierte en una palabra desprovista de sentido si ella se da al margen de la igualdad, quedando reservada a una fracción que, por la indiferencia del resto o por la progresiva exclusión de grupos de la población, termina decidiendo por todos. Pero tampoco realiza su potencial si se manifiesta en contextos en los cuales la libertad personal, el pluralismo y el derecho al disenso, se encuentran coartados y es el comodín del autoritarismo para dotarse de una fachada democrática. El desafío, siempre renovado, exige lograr que la participación se dé en el marco de la libertad y la igualdad ciudadanas.



Bibliografía

Ai Camp, Roderic. 2007. "La democracia a través de la lente latinoamericana: una evaluación", en: Ai Camp, Roderic, (coord.), *Visiones ciudadanas de la democracia en América Latina Siglo XXI*, 29-33. México.

Albó, Xavier.1999. *Ojotas en el poder local*. La Paz: CIPCA.

Alenda Stéphanie, y Gutiérrez Alexis. 2007. "Sociogeografía de la elección presidencial 2005 en Chile", en: *Atlas electoral latinoamericano*. Romero Ballivián, Salvador (editor), 112 - 116. La Paz: Corte Nacional Electoral.

Andrade, Virgilio. 2002. "Balance y perspectivas de la justicia electoral en México." En: *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México*.

Basset, Yann. 2010. "La extraña victoria de Néstor Kirchner." En *Atlas electoral latinoamericano*, Romero Ballivián, Salvador (editor), 22. La Paz: Corte Nacional Electoral.

CAPEL. 2007. *Elecciones, democracia y derechos humanos en las Américas*. San José: IIDH/CAPEL.

Colón, Néstor. 2010. "La inclusión desde la labor de los organismos electorales: medidas positivas para enfrentar y combatir la exclusión". En *Cuadernos de CAPEL*, no. 56: 23 – 50. San José: CAPEL.

Dahl, Robert. 1998. *La democracia: una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus.

Duverger, Maurice. 1992. *Les partis politiques*. París: Seuil.

Fernández, María de los Ángeles. 2010. "Inclusión y participación política femenina: la confusión de los fines con los medios o la urgencia de expandir las posibilidades." En *Cuadernos de CAPEL*, no. 56.:108. San José: CAPEL.

Fernández, Mario, y José Thompson.2007. "El voto obligatorio", en: *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Nohlen, Dieter, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (editores), 253-265. México: Fondo de Cultura Económica.

Garrigou, Alain. 2002. *Histoire sociale du suffrage universel en France (1848-2000)*. Paris.

Giraldo, Fernando. 2010. "Desafíos derivados de la diversidad étnica para la participación política. El caso de los afrodescendientes en Colombia." En: *Cuadernos de CAPEL* no. 55.: 141 - 150. San José: CAPEL.

Grijalva, Agustín. 1998. *Elecciones y representación política*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

Gutiérrez, Pablo y Daniel Zovatto. 2011. *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: OEA – IDEA UNAM.

Hartlyn, Jonathan, y Jennifer McCoy, y Thomas Mustillo. 2009. "La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea". En: *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, no. 51: 15-40. España: Instituto Interuniversitario de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, abril de 2009.

Hermet, Guy. 1989. *Le peuple contre la démocratie*. Paris: Fayard.

Hermet, Guy. 1993. *Les désenchantements de la liberté*. Paris: Fayard.

Huntington, Samuel P. 1996. "La tercera ola de la democracia". En: *El resurgimiento global de la democracia*, Diamond, Larry y Marc Plattner (editores), 3-23. México: UNAM.

IDEA/IFE. 2008. "Voto en el extranjero". México, 2008, pág. 286.

Instituto Federal de Elecciones. 2006. "Voto de los mexicanos residentes en el exterior". IFE, México, 2006, pág. 23.

Instituto Nacional Demócrata, *Democracia en Honduras: valores y participación política en 2011*. Tegucigalpa, 2011, págs. 34 - 37.

Krauze, Enrique. 2005. "Decálogo del populismo latinoamericano". *Pulso*: 22, 22 de diciembre de 2005.

Llanos, Beatriz, y Kristen Simple. 2008. *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? (participación política de la mujer en América Latina)*. Lima: IDEA.



- Macpherson, C.B. 1997. *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza.
- Merino, Mauricio. 2011. "Índice de desarrollo democrático de América Latina 2011." *En: Polilat – Fundación Konrad Adenauer*. México.
- Merino, Mauricio. 2003. *La transición votada*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Moreno, María Camila. 2007. "La participación política de los pueblos indígenas en Colombia: desafíos y dilemas de la interculturalidad." *En: IIDH, Estudios sobre la participación política indígena*. San José: IIDH.
- Murillo, Gabriel, y Rubén Sánchez. 1993. "Procesos y factores determinantes de la recurrencia de la crisis gubernativa en Colombia." *En: Hacia la consolidación democrática andina (transición o desestabilización)*, Murillo, Gabriel (editores), 105-107. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Nohlen, Dieter. 2004. "La participación electoral como objeto de estudios." *En: Elecciones*, no. 3: 149-152. Perú: ONPE, julio de 2004.
- Nohlen, Dieter. 1994. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de cultura económica.
- Pachano, Simón. 2007. *La trama de Penélope: procesos políticos e instituciones en Ecuador*. Quito: FLACSO/IDEA.
- Pérez – Liñán Aníbal. 2009. *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. México: Fondo de cultura económica.
- Presidencia del Senado. 2009. *Elecciones limpias, exigencia ciudadana*. La Paz
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Organización de los Estados Americanos. 2011. *Nuestra democracia*. México: PNUD – OEA.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2008. *Una brújula para la democracia*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Roca, Eliana. 2006. *El derecho a la identidad en el registro civil de Bolivia*. Santa Cruz: El País

Romero Ballivián, Salvador. 2007. "Sufragio universal y democracia en Bolivia: una perspectiva de medio siglo." *Opiniones y Análisis*, no. 87: 132-141. La Paz: FUNDEMOS.

Tuesta Soldevilla, Fernando. 2005. *Representación política: las reglas también cuentan (sistemas electorales y partidos políticos)*. Lima: F. Ebert-Universidad Católica del Perú.

Tribunal Supremo de Elecciones. 2009. *Boletín estadístico*, no. 272: 17-21. Diciembre de 2009.

Vargas León, Carlos. 2005. "El retorno de los partidos a la democracia: las elecciones peruanas del 2001." *JCAS Occasional Paper*, no. 24: 28. Osaka: The Japan Center for Area Studies.

Walter, y Cesano, José Daniel. 2007. *El voto de los presos*. Buenos Aires: Ediar.

Weber, Max. 1964. *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica (FCE)¹¹.

Weinstock, Daniel. 1999. "La problématique multiculturaliste." En: *Les philosophies politiques contemporaines*, Renaut, Alain (editor), 450-461. París: Calman-Lévy.

Zamora, María Eugenia. 2008. "Derechos políticos de la mujer en Costa Rica 1986-2006." En: *Igualdad para una democracia incluyente*. Bareiro, Line, y Isabel Torres (editores.), 430-432.

Zovatto, Daniel. 2008. "Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007." En: *Democracia directa en Latinoamérica*, Lissidini, Alicia y Yanina Welp y Daniel Zovatto (coordinadores), 262-287. Buenos Aires: Prometeo.

11 "Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva" ("Wirtschaft und Gesellschaft") es, junto con La ética protestante y el espíritu del capitalismo, la obra más conocida del sociólogo alemán Max Weber, publicada en Alemania después de su muerte, entre 1921 y 1922, por iniciativa de su esposa Marianne Weber. El libro comprende diversos temas sobre religión, economía, política, administración pública y sociología. Es también uno de los textos con mayor penetración en el pensamiento del siglo veinte, y su influencia permanece en nuestros días. El Fondo de Cultura Económica publicó la primera traducción completa al español en 1964. En inglés se publicó la primera parte del libro en 1947, bajo el título *The Theory of Social and Economic Organization*, y hasta 1968 se publicó la obra en su totalidad.



The Individual and the State: Seeking the Proper Balance

Lawrence W. Reed¹

Resumen

El Estado puede servir mejor a la persona cuando protege los derechos de propiedad de cada uno. Cuando el Estado asume responsabilidades tales como carreteras y escuelas, no se debe asumir que estas cosas sólo pueden ser hechas por el gobierno. A menudo, estos servicios pueden ser mejor y más eficientemente proporcionados por contratación competitiva de entidades privadas. La privatización se presenta en muchas formas, pero cuando se persigue dentro de un marco de competencia, Estado de derecho, transparencia y una supervisión cuidadosa, puede resultar en una mayor calidad y en precios más bajos. Cuando se considera el papel apropiado del gobierno en la sociedad, se deben tener en cuenta los principios fundamentales que se derivan de la naturaleza humana y los derechos humanos.

Palabras claves: Economía, libertad, derechos de propiedad, competencia, privatización.

Abstract

The State can best serve the individual when it protects the property rights of every person. When the State takes on responsibilities such as roads and schools, it should not assume that these things can only be provided by government monopoly. Often, such services can be better and more efficiently provided by competitive contracting with private entities. Privatization comes in many forms but when it is pursued within a framework of competition, rule of law, transparency and careful monitoring, it can result in higher quality and lower prices. In any event, when considering the proper role of government in society, one should embrace fundamental principles that follow from both human nature and human rights.

Keywords: Economy, freedom, property rights, competition, privatization.

¹ Economist and historian Lawrence W. Reed is president of the Foundation for Economic Education—www.fee.org— with offices in Irvington, New York and Atlanta, Georgia. For the preparation of this article, he would like readers to know that he drew heavily from his speeches and articles for the Foundation.

Ideas make all the difference in the world. In fact, as the old saying goes, they *rule* the world! Victor Hugo, the great French author, once said “Nothing is as powerful as an idea whose time has come.” I think he’s also credited with the statement, “Ideas are more powerful than all the armies of the world.”

For much of the 20th Century, trends in both ideas and the public policies that resulted from them were marching in directions unfriendly to liberty the world over. Statism—the notion that society’s needs and problems are best addressed by the political process—dominated public discussion. Respect for personal liberties, private property, and freedom of commerce in open, competitive markets fell victim to the state’s false but alluring vow of economic security. Governments grew immensely—commanding ever-greater portions of personal income, regulating and even nationalizing businesses, making public burdens of millions of people.

Those who supported the free market suffered in number but not in spirit or persistence. Some of the greatest critiques of the interventionist state ever written were penned as the state approached the zenith of its influence. Ludwig von Mises’ *Socialism* in the 1920s and F. A. Hayek’s *The Road to Serfdom* in the 1940s stand as two of the very best examples. For the free market to prevail, however, its friends would sooner or later have to devise a strategy for actually dismantling socialism. Theoretical critiques, though essential to winning the intellectual battle, would have to be supplemented by practical methods of taking what was “public” and making it “private.” What had been “socialized” would have to be “privatized.”

By the 1970s, the bitter harvest of statism was everywhere apparent: in bloated, overbearing bureaucracies, in crushing tax burdens, and in frightening burdens of debts and deficits. Public officials and private citizens alike began to look for answers. The case for freedom and free markets began to win the battle among intellectuals. Increasing numbers among the general public followed suit, electing public officials committed to stuffing the statist genie back into its bottle. The time for *privatization* had arrived. In theory at least, it meant giving individuals and markets more room in our lives and central planning by politicians a lot less.

Unfortunately, however, in many places the privatization process was done poorly. Politicians rigged it so that their friends and cronies benefited and other people were left out. They contracted with private firms but didn’t write the contracts well or monitor performance carefully. In some cases,

they simply handed a public monopoly over to a private monopoly. As a result, privatization earned a bad name in those places, producing a public backlash and a return of socialist policies. They too are now failing (such as in Venezuela), which means the time for privatization has perhaps arrived again. Let's hope this time we get it right. If we do, we can strike a balance between the individual and the State that maximizes liberty and increases economic well-being.

A definition is in order. Privatization, in its broadest sense, is the transfer of assets or services from the tax-supported and politicized *public* sector to the entrepreneurial initiative and competitive markets of the *private* sector. The superiority of the latter is now approaching the status of undisputed, conventional wisdom: the private sector exacts a toll from the inefficient for their poor performance, compels the service provider or asset owner to concern himself with the wishes of customers, and spurs a dynamic, never-ending pursuit of excellence—all without any of the political baggage that haunts the public sector as elements of its very nature.

In an interdependent world getting smaller through the speed of transportation and communications, no community of people can compete successfully without ridding itself of costly public enterprises and liberating the entrepreneurial spirit.

The theory is simple, but grounded in profound truths about the nature of humans and their response to incentives and disincentives. Tie up the performance of a task with red tape, bureaucracy, and politics within a system that is guaranteed to exist regardless of outcome, and the result is usually mediocrity at great expense. Infuse competition, accountability, and the fear of losing a valued customer into the task and mediocrity becomes the exception, excellence the rule.

When it's done properly and with care, privatization harnesses the powerful market forces of competition, accountability and incentive. It means that government officials don't have to be constricted by an indifferent bureaucracy; instead, they can «shop around,» as other consumers do, for the best available buys. In the U.S., state and local governments have routinely experienced cost savings of from 10 to 40 percent through privatization, and often with accompanying improvements in the way an asset is managed or a service is delivered. When and where assets and services can be left entirely in private hands from the very start, with the middleman of government absent altogether, even greater efficiencies are possible.



The most common form of it—*contracting out* to private firms—has become more than just a trend. With decades of experience, it has become something of a science at the local level in the U.S. and ever more common around the world. We now know what it takes to make this work: open, competitive bidding for contracts that are subject to periodic renewal; careful writing of the contract terms to incorporate clear language and appropriate safeguards; and effective monitoring of performance to ensure the contract is being carried out as expected, to name a few of the requirements.

Commercialization is another form. That happens when a unit of government simply says, «We're no longer going to do this work with our own workforce. We're not going to contract it out either. We're simply going to get out of this business altogether. The customers we used to serve can take care of the job themselves by contracting with the private provider of their individual choice.»

This is how, for instance, many cities have pulled out of the garbage business. The citizens themselves shop amongst several private, competitive firms that specialize in picking up and properly disposing of garbage. No middleman, no taxes, no boring city council meetings to sweat through in order to register a complaint. *You* hire the service and if *you're* not happy, *you* fire it and hire a different one. This form of privatization tends to enhance both our liberties and our pocketbooks if it's done right.

Other forms of privatization include:

- the outright gift or sale by government of a physical asset (a piece of equipment or a building, perhaps) to a private entity;
- the issuance of «vouchers» which can be redeemed in the marketplace, instead of direct public provision of a service, giving recipients choices where they had none before;
- the sale of stock in a newly privatized company that was formerly state-owned;
- the ending of subsidies and all the red tape and regulations that came with them, liberating an industry to produce for the market and not for the government.

Each of these forms, of course, has its pros and cons. But let there be no mistake about this fact: privatization in its various forms has now become nothing less than a revolution in governance all over the world. It is happening at a feverish pace, and the more it is done, the more we are learning about how to do it right.

Former British Prime Minister Margaret Thatcher taught us much about how to privatize. During her tenure, she sold off seven major commercial airports, including Heathrow, Gatwick, Aberdeen and Stansted — in a careful, studied and public way that maximized popular support for the move. More than two million citizens bought 1.4 billion shares of stock in the airport privatization effort.

Moreover, Thatcher sold a million units of public housing by offering them to the tenants at well below market value. The tenants who previously complained about the indifference of distant, bureaucratic management became the owners and managers themselves. With pride of ownership working its wonders, whole neighborhoods were subsequently transformed—broken windows were replaced, broken screen doors were repaired, gardens sprouted where litter once marred the landscape. The British treasury was relieved of the burden of throwing huge subsidies down the rat hole of public housing. The experience bears testimony to a time-honored principle of human action: *what you own, you take care of; what nobody or “everybody” owns falls into disrepair.*

Many state-owned companies were privatized under Thatcher—the huge and ubiquitous British Telecom being the foremost example. To encourage the public employees to be supportive, Thatcher offered them first crack at the sale of stock. They could buy the stock at discounts from what shares were expected to fetch later in the open market. The result: Public employees made money and became prideful part owners of new, private firms; the general public enjoyed better services; the British economy became more competitive; and taxpayers saved a bundle of money.

In the space of a decade, Margaret Thatcher sold off \$40 billion in state enterprises. The number of British households owning stock rose from 2 million to 12 million. And about three-quarters of a million government employees were transferred from public to private payrolls. Once the post-war “sick man of Europe,” Britain came to life again.



In a few places around the world, privatization is occurring because the enlightened leaders in power are motivated by ideology. They have *read* the works of Mises, Hayek, Friedman, and other great minds of free market economics. They *know* that free markets work and socialism does not. President Vaclav Klaus of the Czech Republic is one such leader, and when he was Prime Minister a few years ago, he privatized state assets and services at an impressive pace.

In most places, however, privatization is occurring for more pragmatic reasons. Countries, states, provinces or communities have hit the “tax wall,” meaning they have no more room to raise taxes. Doing so would either violate some constitutional or statutory limit, or send people and businesses packing for friendlier climes. In other cases, government simply has not kept pace with technology and productivity advances and must rely upon private enterprise to put its unique expertise to work. So, for pragmatic reasons, hard-pressed politicians are exercising the best or only option they have—they privatize.

You name it—just about any asset or service that a local government owns or provides has been privatized somewhere in America, in some manner, partially or wholly. That includes fire protection, certain elements of police protection, wastewater treatment, street lighting, tree trimming, snow removal, parking structures, railroads, hospitals, jails, and even cemeteries.

Mayor Steve Goldsmith of Indianapolis was one of the leaders in municipal privatization in the 1990s. He subjected more than 60 city services to competitive bidding and other forms of privatization. City employees were given the opportunity to reorganize and enter the bidding too, in competition with private firms, and quite a few times they won back the right to perform certain services. A funny thing happens when public employees have to directly compete: they discover that they really don't need as many supervisors, make-work rules, and coffee breaks.

Goldsmith put almost everything Indianapolis does on the list for possible privatization. His motto was enough to make an entrepreneur out of many foot-dragging bureaucrats: “Sacred cows,” he says, “make the best burgers.” Indianapolis became one of the best-run cities in the country.

Considering the privatization option, whether or not the final decision is to actually do it, is nothing less than good stewardship of the public purse. Thinking seriously about it prompts officials to open their minds and think about government services in ways they never pondered before. It forces

them to find out, for instance, how much it is actually costing them to provide those services.

Examples of privatization are everywhere. Studies by the dozens verify its effectiveness. Articles and monographs are proliferating, advising officials of the pitfalls to avoid and the strategies that work. There is simply no denying that privatization is an important policy option and that each new experience teaches us even more about how to maximize its benefits.

Objections to it, however, are still heard and sometimes loudly. I share with you here the most common ones, along with a brief response:

- *It is anti-public employee.* As the experience of innovative cities like Indianapolis proves, strategies can be devised that actually involve public employees in a positive way. But ultimately, we must remember that *government does not exist for the benefit of those who work for it; it exists for the benefit of those who pay its bills or need its services.* Governments that employ more people than necessary, or that pay their employees more than their market will bear, are not doing any favors for the citizens—including the poor—who are picking up the bill.
- *It is a back-door way to hobble or destroy government.* Mayor Goldsmith said that before he privatized city services, it was extremely difficult to resolve citizen complaints or get the bureaucracy to move on anything. Once a service is privatized, accountability is almost instantaneous. If performance suffers, the city can quickly cancel the contract. Because of that, says the mayor, government officials like him are actually *empowered*, not hobbled.
- *There are instances where it didn't work, so we shouldn't do it anywhere.* I have yet to see a case where a failure was really an indictment of privatization itself. Failures are almost always arguments for avoiding poor practices, such as noncompetitive bidding in smoke-filled backrooms, sloppy contract writing, or nonexistent monitoring of performance.
- *It can breed special interests who will lobby for more contracts and services from government, even when that's not warranted.* Public bureaucracies lobby for more government too. This is an argument for taxpayers and the press to be vigilant, not an argument against privatization.



- *Government officials may not do the right thing with the savings.* It's true that when privatization generates lower costs, officials may have multiple options for realizing the gain. They may choose to avoid raising taxes or actually cut them, passing the savings on to taxpayers. Or, they may simply take the savings and squander them on some other dubious enterprise of government. This, again, is an argument *for* vigilance, not *against* privatization.

All citizens who value freedom and the free markets that give life to that freedom should be encouraged by the privatization revolution. A better and leaner public sector is much more than a bipartisan, good government issue. It is an imperative that when accomplished will leave us a freer, more responsible, and better-served people.

But while privatization, if done right, is a powerful tool for getting things done and preserving a healthy balance between the individual and the State, there is a bigger question every person should ask himself: How much government do I really want? And we have to answer that question by first realizing that up to a point, as government grows, it can serve the individual but it can also easily get to the point where the bigger it gets, the smaller and more oppressed the individual becomes. Before many audiences around the world, I have explained this in terms of what I call “Seven Principles of Sound Policy,” and I am pleased to share them here with my Bolivian audience.

These principles are not original with me; I've simply collected them in one place. They are not the only pillars of a free economy or the only settled truths, but they do provide a solid foundation. In my view, if the cornerstone of every government building were emblazoned with these principles—and more importantly, if every legislator understood and attempted to be faithful to them—we would all be a much stronger, much freer, more prosperous and far better-governed people.

One: Free people are not equal, and equal people are not free.

First, I should clarify the kind of “equalness” to which I refer in this statement. I am not referring to equality before the law—the notion that you should be judged innocent or guilty of an offense based upon whether or not you did it, with your race, sex, wealth, creed, gender or religion having nothing to do with the outcome. That's an important foundation of civilization that is widely accepted even though not always practiced.



No, the “equalness” to which I refer is all about income and material wealth—what we earn and acquire in the marketplace of commerce, work and exchange. I’m speaking of economic equality. Let’s take this first principle and break it into its two halves.

Free people are not equal. When people are free to be themselves, to be masters of their own destinies, to apply themselves in an effort to improve their well-being and that of their families, the result in the marketplace will not be an equality of outcomes. People will earn vastly different levels of income; they will accumulate vastly different levels of wealth. While some lament that fact and speak of “the gap between rich and poor,” I think people being themselves in a free society is a wonderful thing. Each of us is a unique being, different in endless ways from any other single being living or dead. Why on earth should we expect our interactions in the marketplace to produce identical results?

We are different in terms of our talents. Some have more than others, or more valuable talents. Some don’t discover their highest talents until late in life, or not at all.

We are different in terms of our industriousness, our willingness to work. Some work harder, longer and smarter than others. That makes for vast differences in how others value what we do and in how much they’re willing to pay for it.

We are different also in terms of our savings. I would argue that if the President could somehow snap his fingers and equalize us all in terms of income and wealth tonight, we would be unequal again by this time tomorrow because some of us would save our money and some of us would spend it. These are three reasons, but by no means the only three reasons, why free people are simply not going to be equal economically. Equal people are not free, the second half of my first principle, really gets down to brass tacks. Show me a people anywhere on the planet who are indeed equal economically, and I’ll show you a very unfree people. Why?

The only way in which you could have even the remotest chance of equalizing income and wealth across society is to put a gun to everyone’s head. You would literally have to employ force to make people equal. You would have to give orders, backed up by the guillotine, the hangman’s noose, the bullet or the electric chair. Orders that would go like this: Don’t excel. Don’t work harder or smarter than the next guy. Don’t save more wisely than anyone else. Don’t be there first with a new product. Don’t provide



a good or service that people might want more than anything your competitor is offering.

Believe me, you wouldn't want a society where these were the orders. Cambodia under the communist Khmer Rouge in the late 1970s came close to it, and the result was that upwards of 2 million out of 8 million people died in less than four years. Except for the elite at the top who wielded power, the people of that sad land who survived that period lived at something not much above the Stone Age.

What's the message of this first principle? Don't get hung up on differences in income when they result from people being themselves. If they result from artificial political barriers, then get rid of those barriers. But don't try to take unequal people and compress them into some homogeneous heap. You'll never get there, and you'll wreak a lot of havoc trying.

Confiscatory tax rates, for example, don't make people any more equal; they just drive the industrious and the entrepreneurial to other places or into other endeavors while impoverishing the many who would otherwise benefit from their resourcefulness. Abraham Lincoln is reputed to have said, "You cannot pull a man up by dragging another man down."

Two: What belongs to you, you tend to take care of; what belongs to no one or everyone tends to fall into disrepair.

This essentially illuminates the magic of private property. It explains so much about the failure of socialized economies the world over.

In the old Soviet empire, governments proclaimed the superiority of central planning and state ownership. They wanted to abolish or at least minimize private property because they thought that private ownership was selfish and counterproductive. With the government in charge, they argued, resources would be utilized for the benefit of everybody.

What was once the farmer's food became "the people's food," and the people went hungry. What was once the entrepreneur's factory became "the people's factory," and the people made do with goods so shoddy there was no market for them beyond the borders.

We now know that the old Soviet empire produced one economic basket case after another, and one ecological nightmare after another. That's the lesson of every experiment with socialism: While socialists are fond of



explaining that you have to break some eggs to make an omelette, they never make any omelettes. They only break eggs.

If you think you're so good at taking care of property, go live in someone else's house, or drive their car, for a month. I guarantee you neither their house nor their car will look the same as yours after the same period of time.

If you want to take the scarce resources of society and trash them, all you have to do is take them away from the people who created or earned them and hand them over to some central authority to manage. In one fell swoop, you can ruin everything. Sadly, governments at all levels are promulgating laws all the time that have the effect of eroding private property rights and socializing property through "salami" tactics—one slice at a time.

Three: Sound policy requires that we consider long-run effects and all people, not simply short-run effects and a few people.

It may be true, as British economist John Maynard Keynes once declared, that "in the long run, we're all dead." But that shouldn't be a license to enact policies that make a few people feel good now at the cost of hurting many people tomorrow.

This principle is actually a call to be *thorough* in our thinking. It says that we shouldn't be superficial in our judgments. If a thief goes from bank to bank, stealing all the cash he can get his hands on, and then spends it all at the local shopping mall, you wouldn't be thorough in your thinking if all you did was survey the store owners to conclude that this guy stimulated the economy.

We should remember that today is the tomorrow that yesterday's poor policymakers told us we could ignore. If we want to be responsible adults, we can't behave like infants whose concern is overwhelmingly focused on self and on the here-and-now.

Four: If you encourage something, you get more of it; if you discourage something, you get less of it.

You and I as human beings are creatures of incentives and disincentives. We respond to incentives and disincentives. Our behavior is affected by them, sometimes very powerfully. Policymakers who forget this will do counterproductive things like raise taxes on some activity and expect that people will do just as much of it as before, as if taxpayers are sheep lining up to be sheared.



Five: Nobody spends somebody else's money as carefully as he spends his own.

Economist Milton Friedman elaborated on this some time ago when he pointed out that there are only four ways to spend money:

When you spend your own money on yourself, you make occasional mistakes, but they're few and far between. The connection between the one who is earning the money, the one who is spending it and the one who is reaping the final benefit is pretty strong, direct and immediate.

When you use your money to buy someone else a gift, you have some incentive to get your money's worth, but you might not end up getting something the intended recipient really needs or values.

When you use somebody else's money to buy something for yourself, such as lunch on an expense account, you have some incentive to get the right thing but little reason to economize.

Finally, when you spend other people's money to buy something for someone else, the connection between the earner, the spender and the recipient is the most remote—and the potential for mischief and waste is the greatest. Think about it—somebody spending somebody else's money on yet somebody else. That's what government does all the time.

Six: Government has nothing to give anybody except what it first takes from somebody, and a government that's big enough to give you everything you want is big enough to take away everything you've got.

A free and independent people do not look to government for their sustenance. They see government not as a fountain of "free" goodies, but rather as a protector of their liberties, confined to certain minimal functions that revolve around keeping the peace, maximizing everyone's opportunities and otherwise leaving us alone. There is a deadly trade-off to reliance upon government, as civilizations at least as far back as ancient Rome have painfully learned.

Seven: Liberty makes all the difference in the world.

Liberty isn't just a luxury or a nice idea. It's much more than a happy circumstance or a defensible everyday concept. It's what makes just about everything else happen. Without it, life is a bore at best. At worst, there is no life at all.

Public policy that dismisses liberty or doesn't preserve or strengthen it should be immediately suspect in the minds of a vigilant people. They should be asking, "What are we getting in return if we're being asked to give up some of our freedom?" Hopefully, it's not just some short-term handout. Benjamin Franklin went so far as to advise us, "Those who would give up essential Liberty, to purchase a little temporary Safety, deserve neither Liberty nor Safety."

Too often today, policymakers give no thought whatsoever to the general state of liberty when they craft new policies. If it feels good or sounds good or gets them elected, they just do it.

But if there's one thing we should learn about the history of liberty, it is that liberty is constantly under threat from power.

The great British Prime Minister of the 19th Century, William Ewart Gladstone, put it well when he declared, "*We look forward to the time when the power of love will replace the love of power. Then will our world know the blessings of peace.*" His audience surely responded then the same way audiences would today—with universal, nodding approval. But the world, perhaps more so now than when Gladstone spoke, seethes with hypocrisy. Though we say we prefer love over power, the way we behave in the political corner of our lives testifies all too often to the contrary.

Gladstone knew that love and power are two different things, often at odds with each other. Love is about affection and respect, power about control. Someone who pursues power over others for his own personal advancement is rightly deserving of opprobrium. Gladstone's friend Lord Acton warned about how absolutely corrupting this can be. If love is a factor in such instances, it's more likely love of oneself than love of others.

When real love is the motivator, people deal with each other peacefully. We use force only in self-defense. We respect each other's rights and differences. Tolerance and cooperation govern our interactions.

Suppose we want to influence or change the behavior of another adult, or want to give him something we think he should have. This person has done us no harm and is in full command of his faculties. Love requires that we reason with him, entice him with an attractive offer, or otherwise engage him on a totally voluntary basis. He is free to accept or reject our overtures. If we don't get our way, we don't hire somebody to use force



against him. “Live and let live,” as Americans used to say with more frequency than they do today.

When we initiate force (that is to say, when self-defense is not an issue), it’s usually because we want something without having to ask the owner’s permission for it. The nineteenth-century American social commentator William Graham Sumner lamented the prevalence of the less-noble motivators when he wrote, “All history is only one long story to this effect: Men have struggled for power over their fellow men in order that they might win the joys of earth at the expense of others, and might shift the burdens of life from their own shoulders upon those of others.”

Adults necessarily exert great power over infants, whose very existence requires nearly constant attention tempered by a strong and instinctive affection. By adolescence, the adult role is reduced to general supervision as the child makes more of his own choices and decisions. The child eventually becomes an adult empowered to live his life as he chooses and bear all the attendant risks and responsibilities.

In normal, healthy families during this nearly 20-year maturing process, a parent’s power over a child recedes but his love only grows. Indeed, most people understand that the more you love a child, the more you will desire him to be independent, self-reliant, and in charge of himself. It’s not a sign of love to treat another adult as if he were still an infant under your control.

A mature, responsible adult neither seeks undue power over other adults nor wishes to see others subjected to anyone’s controlling schemes and fantasies: This is the traditional meaning of liberty. It’s the rationale for limiting the force of government in our lives. In a free society the power of love, not the love of power, governs our behavior.

To sum up: The State should exist to serve the individual in a way that doesn’t do undue harm to other individuals. Power must be limited if the liberty of the individual is to be preserved. Privatization is a viable policy option to achieve results while preserving liberty at the same time. In the long run, loving our fellow citizens and learning to interact with them in peaceful, voluntary ways will achieve far more good than using political power to push them around.



Intervencionismo Estatal y Crisis Financiera Mundial

Carlos A. Buitrago Bruzzone¹

Resumen

La crisis financiera que se desató a fines de 2007 en Estados Unidos, y la “Gran Recesión” que la acompañó, sirvió para que muchos comentaristas y políticos a nivel mundial culparan al “mercado sin restricciones” de ser el principal causante de la misma, y para exigir una mayor intervención del Estado a fin de regular y corregir las fallas del mercado. Sin embargo, un análisis más profundo nos muestra que en realidad fue el intervencionismo estatal el verdadero causante de esta debacle al crear incentivos perversos mediante políticas de rescate a entidades financieras, la manipulación del crédito y el dinero por parte de la Reserva Federal, y años de intervenciones en el sector inmobiliario estadounidense.

Palabras Clave: Intervencionismo Estatal, crisis financiera internacional.

Abstract

The financial crisis that ensued at the end of 2007 in the United States and the “Great Recession” that followed, allowed for many political leaders and pundits across the globe to blame “unfettered capitalism” and greed to be the main culprit of this debacle, and to call for state intervention in order to regulate the market and correct its failures. However, a deeper analysis shows that state intervention through poor public-policy decisions are actually to blame. These policies include bailouts to financial institutions, the Fed’s manipulation of money and credit, and years of meddling in the housing market.

Key words: State Interventionism, international financial crisis.

1 El autor es co-fundador y Director Financiero del think tank Asociación LIBERA (el poder de las ideas). B.A. en Global Affairs: Global Economy and Management de George Mason University en Fairfax, Virginia. Alumni de la Fundación Boliviana de Liderazgo para la Competitividad Global (FUNBOLIDER) y la Universidad el CATO del CATO Institute, Washington D.C. Comentarios a: cbuitrag@gmu.edu



Introducción

Uno de los principales mitos acerca de la crisis financiera del 2007, tiene que ver con la creencia popular de que la desregulación del mercado y el capitalismo “sin restricciones” practicado en los Estados Unidos dio lugar a que un muy reducido grupo de personas sean los únicos beneficiarios de este sistema en desmedro del resto de la sociedad, y por ende, aclamen la presencia del Estado para regular este oneroso sistema². Sin embargo, este es un análisis simplista que obvia las numerosas intervenciones y políticas estatales que hicieron posible que este reducido grupo de personas utilice el sistema para su beneficio a costa de la sociedad en general. Russell Roberts (2010) explica adecuadamente este punto cuando dice:

En los Estados Unidos nos gusta pensar que somos una sociedad capitalista basada en la responsabilidad individual. Pero somos lo que *hacemos*. No lo que *decimos* que somos. No lo que desearíamos ser. Sino lo que hacemos. Y lo que hacemos en los Estados Unidos es facilitar que se juegue y apueste con dinero ajeno-particularmente dinero prestado-y asegurar que todos aquellos que hicieron malos prestamos recuperen su dinero de todas formas. La crisis financiera del 2008 fue el resultado natural de estos incentivos perversos.³

La principal falla del Estado fue permitir que se socializaran las pérdidas mientras las ganancias fueran privadas. El permitir que los contribuyentes asumieran las pérdidas incentivó la imprudencia al momento de asumir riesgos cada vez mayores por los bancos de inversión y las empresas patrocinadas por el Estado “Fannie Mae y Freddie Mac”. ¿Pero cómo se permitió esto? La respuesta es mediante las políticas estatales de rescate a entidades financieras denominadas “demasiado grandes para quebrar” o *too big to fail*. Esta política de rescate crea grandes problemas de riesgo moral.

- 2 El estudio *Economic Freedom of The World: 2011 Report*, elaborado por Gwartney, Lawson y Hall (2011, p.9) para el Instituto FRASER de Canadá, demuestra que en términos de libertad económica, Estados Unidos se encontraba en el puesto número 10 de 141 países a 2009 (por debajo de Singapur, Nueva Zelanda, Australia, y Chile, entre otros). El reporte mide la libertad económica de los países tomando en cuenta las siguientes variables: 1) El tamaño del aparato estatal. 2) Estructura legal y seguridad de la propiedad privada. 3) Acceso a moneda sólida/estable. 4) Libertad de comerciar internacionalmente. 5) Regulación sobre el crédito, empleo y negocios. El estudio menciona que los Estados Unidos ha sufrido uno de los mayores descensos en los últimos 10 años debido al incremento del gasto público y al endeudamiento mediante préstamos. También recibió puntajes más bajos con respecto a la estructura legal y los componentes de la propiedad privada en el país. Cabe resaltar que el puntaje más bajo (6.49/10) está relacionado con el tamaño del aparato estatal (1).
- 3 La utilización de letra itálica es edición propia.

Las preguntas principales que se analizarán en este trabajo, y que nos ayudarán a entender por qué se desató la crisis son: ¿Por qué hubo una aglomeración de errores simultáneos por parte de los diferentes agentes económicos? ¿Por qué se canalizó una inmensa cantidad de recursos económicos hacia el sector inmobiliario?

Para responder la primera pregunta, se analizará el rol del Banco Central de los Estados Unidos, la Reserva Federal (Fed), tanto durante la Gran Depresión como la Gran Recesión del 2008. El análisis estará enfocado en la manipulación de la política monetaria y sus efectos sobre las tasas de interés (lo cual es un factor vital para entender la aglomeración de errores simultáneos que causaron la crisis). Para desarrollar este punto más a fondo, se hará hincapié en La Teoría Austriaca de los Ciclos Económicos. Se analizará también los efectos secundarios de la política inflacionaria o de “dinero fácil” aplicada por la Fed en el resto de la economía tanto en el presente como en el futuro. Por último, se analizará la política estatal de rescate a entidades financieras denominadas demasiado grandes para quebrar que distorsionó los incentivos tanto de los bancos de inversión, bancos comerciales y las empresas patrocinadas por el Estado “Fannie Mae y Freddie Mac”.

Para responder la segunda pregunta, se analizarán las políticas estatales que distorsionaron el mercado inmobiliario a partir de los años 90 y que hicieron que la mayor parte del mercado crediticio se concentrara en el sector de financiamiento a la vivienda. Entre estas están la Ley de Reinversión en la Comunidad (*Community Reinvestment Act*), la modificación del código tributario en el sector inmobiliario para fomentar la inversión, y las políticas del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano (HUD) en contra de la discriminación racial, entre otras. Un factor determinante fue la creación de empresas patrocinadas por el Estado o *government sponsored enterprises* (GSEs) “Fannie Mae y Freddie Mac” que gozaban de extensos privilegios estatales. Fueron las GSEs las que sirvieron de conducto para canalizar un gran volumen del mercado crediticio hacia el sector de la vivienda. Adicionalmente, se analizarán las políticas promovidas por el Congreso para facilitar y promover la propiedad de vivienda en los sectores de la población de bajos ingresos.

Se hará también un análisis sobre las causas de la Gran Depresión de los años 30 y se demostrará que existen grandes similitudes con la crisis del 2007 y la “Gran Recesión” del 2008. Se hará un estudio de las intervenciones estatales que causaron y prolongaron la Gran Depresión. Para lograr este objetivo, se hará un estudio de la política monetaria de la Reserva



Federal durante la época y también de las políticas empleadas por los presidentes Herbert Hoover y Franklin D. Roosevelt, este último mediante el programa económico “*New Deal*” o el nuevo trato.

Por último, el presente trabajo intentará explicar cómo décadas de intervencionismo estatal, sumadas a las costosas políticas de rescate y “estimulo económico” implementadas durante y después de la crisis financiera del 2007, derivó en la presente crisis de deuda soberana que afecta a Estados Unidos y la Unión Europea, y que tienen a varios países al borde de la quiebra. Se argumentará que en el presente, el Estado está al servicio de grupos de interés muy poderosos y que una economía de mercado saludable se basa en la responsabilidad individual de asumir las consecuencias de los errores cometidos. Una economía de mercado saludable no concede privilegios especiales a nadie, y menos con el dinero de los contribuyentes.

Como conclusión, se hará una reflexión acerca del rol del Estado en la vida económica de la sociedad dado el fracaso de las intervenciones del mismo ante las crisis. Durante épocas de crisis, las decisiones a nivel estatal muchas veces se basan en lo políticamente favorable más que en una verdadera solución al problema de fondo. Durante la última crisis, la intervención estatal creó incentivos perversos para los bancos de inversión y las empresas estatales “Fannie Mae y Freddie Mac” al eliminar la responsabilidad de asumir las pérdidas derivadas de la toma de malas decisiones y de asumir riesgos cada vez mayores. Este aspecto es clave para una economía de mercado saludable, las ganancias incentivan la inversión, mientras que las pérdidas incentivan la prudencia.

I. El rol de la Reserva Federal

El rol de un Banco Central es esencial para la economía de una nación. La responsabilidad más importante de todo banco central es la de establecer e implementar la política monetaria. En el caso de la Reserva Federal (Fed), el Banco Central de los Estados Unidos, el mismo fue creado por el Congreso mediante la Ley *Federal Reserve Act* de 1913. En este sentido, es importante entender la relación entre la Fed y el Congreso. Mientras la Fed controla la oferta monetaria, el Congreso está a cargo de controlar el gasto estatal y el sistema tributario. Si bien la Fed no es oficialmente una rama del Estado, tampoco goza de plena autonomía. Debido a que la Fed fue creada por el Congreso, este tiene el poder de cambiar la misión del mismo y hasta abolirlo si el Congreso así lo mandase. Además, la Fed esta dirigida por una Junta de Gobernadores, los cuales son nominados por el

presidente de los Estados Unidos y aprobados por el Senado⁴. El cargo de presidente de la Fed es renovado cada cuatro años y éste está obligado a declarar ante el Congreso regularmente. También se responsabiliza al presidente de la Fed de cualquier problema económico que se presente ante su mandato. Aunque la Fed no está controlada directamente por el Estado como en muchos otros países, existen los lazos suficientes para dirigir la política monetaria a favor del Estado (Horwitz 2010, 10-56).

Un estudio empírico realizado por Selgin, Lastrapes y White (2010) sobre el desempeño de la Fed desde su creación en 1914 al presente, demuestra que los síntomas de inestabilidad macroeconómica y monetaria en Estados Unidos han sido mayores posterior a su creación que durante las décadas previas a su establecimiento. Los autores afirman que hasta la fecha, el estudio mencionado es probablemente uno de los primeros intentos en elaborar una evaluación sobre el récord de la Fed mediante investigación académica. El estudio evalúa únicamente el rol de la Fed en cuanto a política monetaria y deja de lado su rol como regulador de bancos comerciales.

Por otro lado Selgin, Lastrapes y White (2010) resaltan que no se puede dejar de lado la posibilidad de que la Fed haya contribuido a la estabilidad financiera al convertirse en un “prestamista de último recurso” o *lender of last resort (LOLR)*. El rol del banco central como LOLR consiste en que éste pueda auxiliar a bancos sin liquidez pero no a bancos insolventes sin crear problemas serios de riesgo moral, es decir, que el banco central solo prestaría a entidades sólidas que presenten garantías sólidas como colateral. Esto incentivaría al banco a invertir con prudencia para no perder solvencia.

¿Pero qué tan bien ha llevado a cabo la Fed su rol como prestamista de último recurso? Thomas Humphrey (2010), economista y ex funcionario de la Fed y autoridad sobre el tema, asegura que la Fed se aplazó como prestamista de último recurso. Durante la crisis de 2007, la Fed aceptó a sabiendas “activos tóxicos” o *toxic assets* en la forma de valores garantizados por hipotecas o *mortgage backed securities (MBS)*, como garantías o colateral de préstamos sin analizar a profundidad los riesgos de los mismos. Pero más importante aún, la Fed se desvió de la doctrina del LOLR al proveer directamente de fondos a entidades sabidas de ser insolventes⁵.

4 Sobre la estructura y misión de la Fed ver la página oficial: *The Federal Reserve System* <http://www.federalreserve.gov/pubs/frseries/frseri.htm>

5 Véase también Feldstein, Martin. 2010. “What Powers for the Federal Reserve?” *Journal of Economic Literature* 48(1) (March): p. 134-45.



Este desvío radical de la doctrina de LOLR derivó en políticas estatales de rescate a entidades denominadas como demasiado grandes para quebrar, lo cual creó serios problemas de riesgo moral.

I. a. Las políticas de rescate o *bailout*

Las políticas de rescate del gobierno utilizando el argumento denominado demasiado grande para quebrar data de 1984 cuando el banco *Continental Illinois* tuvo que ser rescatado. Durante audiencias en el Congreso, La Corporación Federal de Seguros a los Depósitos⁶ (FDIC por sus siglas en inglés) argumentó que la quiebra de este banco hubiera expuesto a 179 bancos más pequeños a un alto riesgo de quiebra (Selgin, Lastrapes y White 2010, 31). Sin embargo, estudios posteriores redujeron ese número a 28 y después a solo 2 (ver Kaufman 1990, 8). Esto envió la señal de que aquellas instituciones que prestan a estas entidades “demasiado grandes para quebrar” podrían también ser rescatadas en caso de presentarse un problema.

Por otro lado, es importante resaltar que esta política estatal de rescate o *bailout* es discrecional ya que ante la quiebra del banco de inversión Drexel Burnham Lambert en 1990, este no recibió ayuda directa del Estado y se le dejó quebrar sin haber tenido consecuencias en el sistema financiero en general. Cabe aclarar que las políticas de rescate aplicadas por la Fed consisten en la inyección masiva de reservas mediante la compra de activos “tóxicos” de los balances de entidades financieras, es decir, un saneamiento de cuentas.

La política de rescate continuó a lo largo de los años 90 con el salvataje esta vez no de un banco, sino de un país. En 1995 el gobierno de los Estados Unidos organizó el rescate del Estado Mexicano. En realidad fue un rescate similar al de Continental Illinois ya que se rescató a los acreedores del gobierno mejicano (en gran parte bancos de inversión de Wall Street), los cuales tenían en su poder valores y bonos soberanos de ese país y sufrirían grandes pérdidas en caso de que el gobierno mejicano no pueda asumir sus obligaciones (Roberts 2012, 10). Una vez más, este rescate envió la señal de que los prestamistas que financien inversiones riesgosas no asumirían las consecuencias en caso de sufrir pérdidas.

6 La FDIC esta administrada por una Junta Directiva conformada por cinco personas, las cuales son designadas por el Presidente de los Estados Unidos y confirmados por el Senado. No más de tres de los miembros pueden pertenecer al mismo partido político. El propósito de la FDIC es garantizar los depósitos en bancos por un mínimo de USD \$250,000, monitorear y abordar los riesgos sobre los fondos depositados y “limitar los efectos en la economía y el sistema financiero en general cuando un banco o una institución de ahorro quiebra”. Pagina de la FDIC <http://www.fdic.gov/about/learn/symbol/>.

Durante la recesión del 2008, esta política errática de rescates continuó cuando la Fed rescató a la compañía de seguros AIG y al banco de inversiones Bear Stearns pero permitió que el banco de inversiones Lehman Brothers quebrara. Además, Peter Wallison asegura que la quiebra de Lehman Brothers no derivó en un “contagio” en el sistema financiero (Wallison 2009, 6). Ningún banco o contraparte de Lehman sufrió grandes perjuicios aunque sí hubieron algunas pérdidas. Esta medida inconsistente causó que los mercados financieros se estremecan debido a la confusión e incertidumbre. Las decisiones de rescatar o no a una entidad financiera no siguen un patrón definido, se toman a discreción del Congreso lo cual lo convierte en una política inestable que causa incertidumbre en vez de la estabilidad que pretende lograr.

Las intervenciones por parte de la Fed utilizando como instrumento la política monetaria se remontan a 1987 tras el derrumbe de la bolsa de valores y otra serie de eventos que ameritaron un rescate. El entonces Presidente de la Fed, Alan Greenspan, afirmó que la Fed no se quedaría de brazos cruzados cuando los prospectos de una crisis amenacen con devaluar los precios de los activos financieros. Greenspan declaró que la Fed respondería inyectando liquidez en el sistema para acolchonar la caída (Boettke y Horwitz 2010). Este es un mensaje muy poderoso ya que proviene de la máxima autoridad en política monetaria. El mensaje enviado fue que la Fed siempre rescataría a los inversionistas después al reventar una burbuja. Esta política de rescate aplicada por Greenspan se la denominó como el “toque Greenspan” o *Greenspan Put*. (Hidalgo 2011). El toque Greenspan se volvió a aplicar ante el estallido de la burbuja “punto.com” y los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, creando así la burbuja inmobiliaria, y por ende la crisis del 2007.

Boettke y Horwitz (2010) aseguran que la crisis del 2007 se gestó debido a que la Reserva Federal intervino con el motivo de evitar que la economía estadounidense pasara por el doloroso proceso de reordenamiento después del colapso de la burbuja “punto.com”. Para los autores, una recesión es en sí misma el proceso de recuperación de una economía que cometió muchos errores debido a distorsiones derivadas de políticas equivocadas.

En definitiva, el estudio realizado por Selgin, Lastrapes y White (2010), asegura que la Fed nunca ha explicado a detalle la naturaleza precisa de lo que llama “riesgo sistémico” para justificar sus intervenciones. Tampoco la Fed ha hecho públicos sus criterios para determinar cuáles de las potenciales quiebras representaban una amenaza al sistema financiero que no pudieran ser resueltas mediante mecanismos tradicionales. Los autores concluyen



que las acciones de la Fed al alejarse de las reglas de la doctrina clásica de prestamista de último recurso (LOLR) y proveer apoyo a instituciones financieras insolventes durante la crisis hipotecaria del 2007, ha sido la más grave de todas las fallas del Sistema de la Reserva Federal y que contribuye al problema de riesgo moral.

I.b. Riesgo Moral

El concepto económico del riesgo moral describe una situación donde el asegurado asume una actitud negligente que aumenta la posibilidad de pérdidas o causar que las pérdidas sean mayores debido a que el asegurado esta aislado de las consecuencias de sus acciones.

Russell Roberts (2012) explica este concepto muy elocuentemente haciendo una analogía con un juego de póker. Imaginemos que en esta mesa de póker está presente un jugador magnifico que por cada \$100 dólares que apuesta, el solo está dispuesto a jugar \$3 dólares de su propio dinero y pide prestado el resto a su amigo. Pero en lugar de compartir las ganancias que el obtenga con su amigo, el jugador solo le pagará una tasa fija de interés sobre el préstamo de \$97 dólares. Al jugador mencionado le encanta este arreglo por que por un lado el minimiza la responsabilidad de sus riesgos (ya que el solo puede perder \$3), y por otro lado, el préstamo tiene un impacto muy grande en sus apuestas por que estarían “apalanca-das” o *leveraged*. Si su apuesta termina generando una ganancia de \$103 dólares, él ha ganado más que el tres por ciento, de hecho, ha duplicado su dinero. Su inversión de \$3 dólares ahora se convirtió en \$6.

Este es un juego muy riesgoso para el amigo prestamista ya que si el jugador hace una apuesta de \$10,000 donde el solo aporta con \$300 de su propio dinero y el amigo le presta el resto y pierde más del tres por ciento de la apuesta, el jugador no podrá pagar a su amigo lo que le debe.

Al prestamista solo le importa que el jugador se mantenga solvente para que pueda pagarle el dinero que le prestó. En cambio al jugador no solo le importa mantenerse solvente, ya que esto le ayuda a solicitar préstamos en el futuro, a él le importa más el lado positivo ya que al generar grandes ganancias, al prestamista solo le toca el interés prometido y él se queda con el resto. Si existe la posibilidad de ganar una suma grande el jugador asumirá el riesgo ya que su pérdida será pequeña.

Como acreedor de la mayor parte de los fondos del jugador, al prestamista no le gusta que este tome grandes riesgos ya que cuando la proporción de

apalancamiento (la proporción entre fondos prestados y fondos personales) es 32-1 (\$9,700 dividido entre \$300), el jugador asumirá riesgos cada vez mayores.

Al observar que el jugador toma riesgos cada vez más grandes, el amigo prestamista podría dejar de prestarle por miedo a perder tanto su capital como el interés que recibirá sobre su préstamo. Otra alternativa para protegerse sería exigirle al jugador que le pague una tasa mayor de interés o que el jugador proporcione sus propios bienes como garantías, o podría también hacerle firmar un convenio que lo restrinja a la hora de asumir grandes riesgos. Estas serían reacciones naturales por parte de acreedores y prestamistas cuando el prestatario asume riesgos peligrosos.

Pero este juego de póker no es un juego común y corriente, también está presente un personaje muy importante, el Estado, observando el desarrollo del juego e interviniendo en el mismo. Este personaje establece muchas de las reglas que rigen el juego y de vez en cuando honra las deudas de los jugadores que se prestan y quiebran, honrando así también los préstamos de los acreedores. Después de todo, el Estado es muy rico ya que tiene acceso exclusivo a fondos que nadie más puede acceder. Esta intervención por parte del Estado ha cambiado radicalmente los incentivos del prestamista a restringir el comportamiento del jugador de asumir riesgos cada vez más onerosos ya que el Estado honrará las deudas de ambos.

La colusión a la que llega Roberts es que Wall Street fue y sigue siendo un esquema Ponzi⁷ sancionado por el Estado. Los compradores de vivienda se prestaron dinero de las entidades prestamistas que obtuvieron dinero de “Fannie Mae y Freddie Mac” y los bancos que se prestaron dinero de inversionistas que esperaban ser reembolsados por el Estado que tomó ese dinero de los contribuyentes. Casi todos recibieron ganancias mediante este esquema, excepto los contribuyentes, la gente común y corriente que paga impuestos. Existe un viejo dicho en el póker: si no sabes quién es el tonto de la mesa, probablemente el tonto eres tú.

7 Denominado así en nombre de Charles Ponzi (1882-1949). El esquema Ponzi es un esquema fraudulento de inversión que consiste en pagar ganancias prometidas a los primeros inversionistas con dinero aportado de nuevos inversionistas entrantes. Los organizadores de estos esquemas reclutan a nuevos inversionistas prometiendo grandes rendimientos con poco o ningún riesgo. El esquema requiere un flujo consistente de fondos y colapsa cuando no se logra reclutar nuevos inversionistas o cuando un gran número de estos decide retirar su dinero.



I.c. Teoría Austriaca de los Ciclos Económicos

El estudio de Selgin (2010) concluye que en las últimas décadas, uno de los peores efectos secundarios surgidos como resultado del intervencionismo de la Fed ha sido el incremento de la inflación, y por ende, el deterioro considerable del poder adquisitivo del dólar. La Teoría Austriaca de los Ciclos Económicos explica como las políticas inflacionarias o de dinero y crédito fácil aplicadas por la Reserva Federal distorsionan el mercado crediticio creando un auge artificial que eventualmente madura y colapsa.

Para comprender recesiones económicas, afirman Boettke y Horwitz (2010), es esencial encontrar la razón por la que millones de personas cometen los mismos errores simultáneamente. Anterior a la crisis del 2007, estos errores se concentraron mayormente en el sector inmobiliario. La Teoría Austriaca de los Ciclos Económicos⁸ nos ayuda a comprender este fenómeno. Cuando las medidas de política monetaria aplicadas por la Fed aumentan la masa monetaria y reduce arbitrariamente la tasa de interés, se distorsiona la conducta de los agentes económicos afectando sus percepciones e incentivos⁹.

Boettke y Horwitz (2010) comparan los precios del mercado con señales de tráfico, siendo las tasas de interés las principales señales que dirigen la economía. Las tasas de interés indican a la gente cual es la época ideal para ahorrar y cual para invertir. Cuando los bancos centrales inflan la moneda aplicando políticas de “dinero fácil” mediante una expansión de la oferta monetaria (o en términos simples imprimen dinero), esto causa una distorsión en la economía que se transforma en una burbuja o un *boom*. Al inflar la moneda y manipular el crédito, las tasas de interés caen en un principio. Esto a su vez incentiva a los emprendedores a invertir este “dinero fácil” en nuevos proyectos productivos de largo plazo, he ahí entonces donde se gesta el auge de inversión en bienes de capital. Para entender este proceso se analizará los efectos de la manipulación de la tasa de interés y los efectos de la política monetaria expansiva, es decir, el incremento sostenido de los agregados monetarios y la expansión del crédito.

Garrido y Ferreira (2009) afirman que toda crisis económica está precedida por un periodo de auge en el cual los inversionistas sobreestiman la rentabilidad de sus emprendimientos de largo plazo debido a que los

8 Ver Mises, Ludwig von (1997) [1912], *La Teoría del Dinero y el Crédito*, Unión Editorial, Madrid.

9 Ver Soto, Jesús Huerta de. ([1998] 2002). *Dinero, Crédito Bancario y Ciclos Económicos*, Unión. Editorial: Madrid.

mismos están sustentados por una expansión crediticia artificial. Como se mencionó anteriormente, la intervención en la actividad económica mediante la manipulación de la tasa de interés es uno de los aspectos de mayor escrutinio por parte de la Teoría Austriaca de los Ciclos Económicos, especialmente la tasa determinada por los bancos centrales.

La principal tasa de interés en los Estados Unidos es la *Federal Funds Rate* o la tasa de fondos federales. Esta es la tasa que la Fed establece y que sirve a los bancos para fijar la tasa de interés a la que realizaran préstamos y por ende, da la señal a los agentes económicos al momento de decidir si ahorrar o invertir. La tasa de fondos federales es establecida mediante “operaciones de mercado abierto” u *open market operations*. Las operaciones de mercado abierto es la principal herramienta utilizada por la Fed para controlar la base monetaria¹⁰. Este mecanismo consiste en la compra y venta de títulos del Tesoro y bonos de entidades gubernamentales por parte de la Fed y otras entidades financieras incluyendo bancos, compañías de seguro, e inversores de toda índole. Estas operaciones de mercado abierto se desarrollan dentro de un sistema de préstamos mutuos interbancarios.

Adicionalmente, mediante el sistema bancario *fractional reserve banking* o reservas fraccionales, los bancos solo están obligados por ley a mantener un porcentaje de sus depósitos como encaje y pueden prestar el resto. La Fed estableció que el porcentaje de reservas que los bancos deben mantener como encaje debe ser alrededor de diez por ciento. Esto significa que por cada \$100 dólares depositados los bancos deben mantener \$10 de encaje y pueden prestar el resto (\$90).

Volviendo al sistema de operaciones de mercado abierto, en caso que un banco emita una cantidad de préstamos que lo empujen por debajo del mínimo legal de reservas requerido por la Fed (10%), éste deberá solicitar fondos prestados a otras instituciones que gocen de excedentes en las cuentas de la Fed mediante el mecanismo de préstamos interbancarios (Garrido y Ferreira 2009). Los efectos inflacionarios derivados tanto de las operaciones de mercado abierto y el sistema bancario de reservas fraccionales se abordarán más adelante.

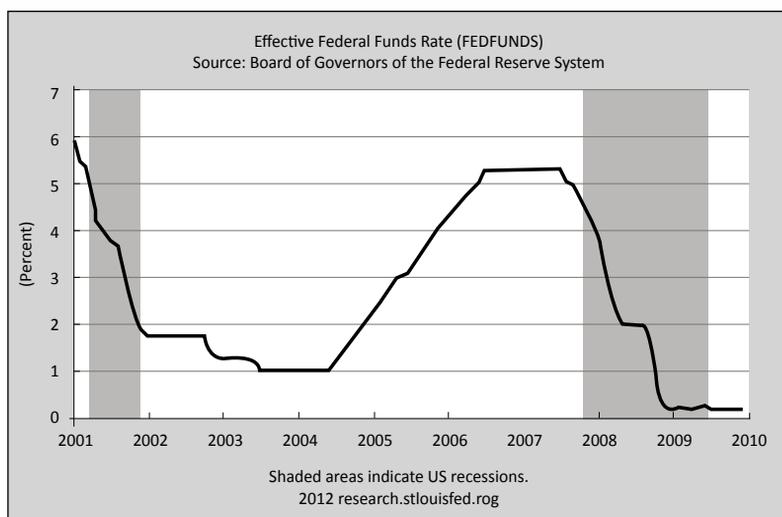
Datos propios de la Reserva Federal muestran que la tasa de fondos federales se fijó a 6.5% en enero de 2001 y casi dos años después, la tasa fue disminuida a 1.25% tras 12 recortes sucesivos. Se mantuvo por debajo de

10 Ver Edwards, Cheryl L (1997). “Open Market Operations in the 1990s” *Federal Reserve Bulletin*, página oficial de la Reserva Federal, <http://www.federalreserve.gov/pubs/bulletin/1997/199711lead.pdf>.



2% por dos años hasta que en Junio de 2004 la Fed comenzó a incrementar la tasa rápidamente hasta que esta alcanzó la marca de 5% en el 2006. (Ver grafico 1) Esta alza coincidió con el periodo en que los precios de las casas comenzaron a colapsar. Las autoridades de la Fed utilizaron un lenguaje muy claro cuando se pronunciaron y afirmaron que las tasas permanecerían bajas “por un tiempo considerable” y que se incrementarían a un “ritmo medido” (Taylor 2009). Estos pronunciamientos son claramente una muestra de la intervención discrecional por parte de la Fed, desviando así el curso regular de la política monetaria a lo largo de los años.

Grafico 1
Tasa de Fondos Federales



*Fuente: Federal Reserve Bank of Saint Louis

Pero para que fuera posible que la Fed mantuviera la tasa de fondos federales a un bajo nivel durante el periodo de 2001 a 2006, la Fed tuvo que incrementar la oferta monetaria significativamente. La reducción de la tasa de interés referencial requiere de una mayor oferta de crédito, lo cual implica un incremento en la masa monetaria (Garrido y Ferreira 2009). Esto nos lleva a analizar el segundo punto de mayor énfasis en el análisis de la Teoría Austriaca, el incremento de la oferta monetaria.

Murphy (2008) argumenta que cuando la Reserva Federal reduce la tasa de fondos federales, inyecta circulante en el sistema, es decir, expande la

base monetaria. Por el contrario, cuando la Fed eleva la tasa de interés reduce la expansión monetaria. Adicionalmente, Garrido y Ferreira argumentan que la expansión monetaria que precedió a la recesión del 2008 se inició a principios de los años 2000 cuando la Fed intentó atenuar los efectos del colapso de la burbuja “punto.com” mediante medidas como la expansión del M1-la medida de la oferta monetaria-es decir, la cantidad de circulante y depósitos bancarios (Garrido y Ferreira 2009). Taylor (2009) por su parte muestra que los efectos de los excesos monetarios se manifestaron mediante la gradual alza de precios. La inflación ICP (índice de precios al consumidor), se mantuvo en un promedio de 3.2% anual durante los 5 años previos al 2009. Muy por encima del 2% pronosticado.

Eventualmente el auge derivado de la manipulación del crédito y la política monetaria empieza a madurar y los inversionistas involucrados en los proyectos productivos de largo plazo se ven afectados por un incremento en los costos de adquisición de materias primas y otros costos de producción. La tasa de interés artificialmente baja envió la señal equivocada a los inversionistas que los consumidores planeaban diferir su consumo y estaban interesados en los proyectos de largo plazo.

El resultado del constante aumento de los costos de producción causa que los proyectos de largo plazo que se llevaban a cabo impulsados por las políticas monetarias de “dinero fácil” sean abandonados. Esto conlleva a un incremento en la tasa de desempleo y que los precios de los bienes comiencen a desplomarse (en este caso los precios de las casas). Es ahí donde las autoridades a cargo de la política monetaria reajustan las tasas de interés incrementando las mismas y contrayendo la oferta monetaria.

La aglomeración de errores, entonces, sucede durante el periodo de auge artificial impulsado por las tasas de interés artificialmente bajas derivadas de la manipulación monetaria y crediticia por parte de los bancos centrales. Boettke y Horwitz (2010) resaltan la importancia de reconocer que la explosión de la burbuja es el periodo de “corrección” de los errores cometidos durante el auge, este periodo usualmente se manifiesta mediante una recesión, y que cualquier intervención estatal que tenga como objetivo paliar los efectos negativos solo prolongará el doloroso pero necesario proceso de reajuste. Para resumir la teoría austriaca de los ciclos económicos, uno de sus principales referentes, Ludwig von Mises, advirtió en 1944 acerca de las fatales consecuencias de la manipulación de la política monetaria y del crédito:



Cierto que los gobiernos pueden reducir la tasa de interés a corto plazo. Pueden emitir cantidades adicionales de papel moneda, pueden abrir el camino a la expansión bancaria del crédito, y de esta manera crear una bonanza artificial y la apariencia de prosperidad. Pero una prosperidad de esas características está condenada a colapsar tarde o temprano y a traer la depresión. (Mises 2010)

II. Intervención estatal en el sector de la vivienda

Un componente esencial del llamado “sueño americano” es justamente ser uno dueño de su propia casa. ¿Pero debería ser responsabilidad del Estado garantizar el cumplimiento de este sueño? Al parecer así fue como lo entendieron los presidentes Clinton y Bush a lo largo de la década de los años 90. Para alcanzar esta meta tan ambiciosa y altruista, se utilizaría el “músculo” del gobierno Federal y los gobiernos estatales (como lo describió el Presidente George W. Bush Jr.). Los mecanismos empleados para cumplir metas sociales de préstamo consistieron en: a) obligar a entidades financieras a emitir préstamos a comunidades locales “desfavorecidas” caracterizadas por estar compuestas de grupos étnicos y raciales mediante la Ley de Reinversión Comunitaria o *Community Reinvestment Act* (Hendershott y Villani 2011). b) Cambiar el código impositivo para fomentar inversiones en el sector de la vivienda (Boettke, Horwitz, 2010), y más importante aún c) la creación de empresas patrocinadas por el Estado (GSEs) “Fannie Mae y Freddie Mac”. Estas dos entidades jugaron un papel determinante en la gestación de la crisis.

II. a. Ley de Reinversión Comunitaria

Los objetivos sociales de préstamo para la vivienda o *social lending goals*, explican Hendershott y Villani (2011), datan de 1977 con la implementación de la Ley de Reinversión Comunitaria o *Community Reinvestment Act*. El propósito principal de esta ley fue combatir la presunta discriminación ilegal por parte de entidades financieras emisoras de préstamos hacia comunidades con altas concentraciones de grupos étnicos y raciales o “clases menos favorecidas”. En 1994, esta ley fue reformada por el Congreso de los Estados Unidos y exigió que un porcentaje de la cartera de los bancos de préstamo fueran destinados a grupos económicamente en desventaja dentro de sus comunidades (Hidalgo 2011). Los bancos de préstamo continuaron sufriendo presiones tanto por organizaciones civiles como el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano (HUD) por medio de demandas legales, lo cual obligó a los bancos a relajar sus requisitos para obtener créditos hipotecarios.

II. b. Reformas al código tributario

Otro gran incentivo que ayudó a canalizar recursos económicos hacia el sector inmobiliario fue la reforma del código tributario para favorecer las inversiones hacia este sector (Boettke y Horwitz, 2010). Estas reformas permitieron que las inversiones inmobiliarias fueran gravadas a una tasa mucho más baja que otras inversiones. Mediante la Ley de Desgravación al Contribuyente de 1997, se permitió que los primeros USD \$250,000 dólares de ganancias de capital (o ingresos por la apreciación del bien inmueble) por la venta de una primera residencia estén exentos de impuestos (Roberts 2011). Además, esta ley también permitió que las ganancias de capital de la venta de una segunda residencia también estén exentas de impuestos siempre y cuando la persona haya vivido en la residencia dos de los cinco años previos a su venta.

II. c. El rol de las empresas patrocinadas por el Estado: “Fannie Mae y Freddie Mac”

El rol del Estado en el mercado de la vivienda en los Estados Unidos se remonta a 1938 con la creación de la Asociación Nacional Federa Hipotecaria y la Corporación Federal de Préstamos Hipotecarios, las cuales se convirtieron en “Fannie Mae y Freddie Mac” respectivamente. Debido a que estas empresas fueron creadas por el Estado y se les concedió privilegios especiales, se las denominaron como “empresas patrocinadas por el Estado” o *government sponsored enterprises (GSEs)*. Por ejemplo, Fannie y Freddie no estaban sujetas a impuestos estatales y locales, tenían una línea de crédito de \$2.250 millones de dólares con el Tesoro, y el monto de capital que estaban obligadas a mantener era mucho menor a los requerimientos de entidades privadas. Pero el factor más importante acerca de estas empresas fue que contaban con la promesa implícita de que serían rescatadas por el gobierno en caso de experimentar problemas (Roberts 2011).

El argumento para la creación de estas empresas se basa en una teoría alternativa tanto a un mercado de financiamiento a la vivienda sin restricciones, como a la intervención gubernamental mediante subsidios explícitos a la vivienda. Esta teoría alternativa fue denominada como la “tercera vía” (Hendershott y Villani, 2011). La teoría de la “tercera vía” afirma que el mercado de financiamiento a la vivienda necesita ser regulado extensivamente mediante la definición de objetivos sociales de préstamo para mitigar la discriminación hacia posibles prestatarios de bajos recursos. Al respecto, Hendersott y Villani (2011) afirman que el sistema híbrido hipotecario (mercado/Estado) de los Estados Unidos es “único en el mundo”



ya que ninguna otra nación regula el financiamiento a la vivienda tan fuertemente.

El rol que jugaron Fannie y Freddie previo a la crisis, explica Roberts (2011), fue el de servir de “conducto” para añadir liquidez al mercado hipotecario. Las numerosas intervenciones estatales para flexibilizar el crédito hipotecario, los privilegios concedidos a Fannie Y Freddie Mac y los rescates a entidades financieras condujeron a que se crearan productos financieros bastante complejos y de alto riesgo.

¿Como eran financiadas Fannie y Freddie? Básicamente mediante préstamos (emisión de bonos). ¿Quiénes invirtieron en los bonos de Fannie y Freddie? Un diverso grupo, gobiernos (China), instituciones, y personas comunes. Los bonos emitidos por Fannie y Freddie pagaban más interés que los bonos del Tesoro, además que el respaldo del Estado los convertía en inversiones aparentemente bastante seguras (Roberts 2011, 30).

El sistema, aunque complejo, se puede resumir de la siguiente manera: los bancos y entidades emisoras de préstamo para la vivienda inventaron préstamos hipotecarios que sabían que serían comprados por Fannie y Freddie en el mercado hipotecario secundario y estos a su vez transformarían estos préstamos en productos financieros complejos para venderlos a otros inversionistas. Uno de estos productos fueron los valores con respaldo hipotecario o *mortgage backed securities*. El nivel de riesgo de estos valores resultó ser muy difícil de valorar. Además, nadie sabía qué entidades tenían estos valores en su poder.

Los bancos y otras entidades de préstamo para la vivienda creaban este tipo de préstamos hipotecarios de alto riesgo (*subprime* y *Alt-A*) porque sabían que Freddie y Fannie estaban dispuestos a comprarlos. Vale aclarar que el crédito “*subprime*” está dirigido a personas con bajos niveles de ingreso. El factor clave de este arreglo fue la promesa implícita de que el Estado intervendría en caso de que Fannie y Freddie se metieran en problemas rescatándolos. Esto implicaba que en realidad los riesgos estaban siendo asumidos por los contribuyentes, la gente común que paga sus impuestos, y no por los creadores de los préstamos hipotecarios. En caso que los compradores de las viviendas cesaran de pagar sus préstamos hipotecarios, los compradores de los préstamos riesgosos (Fannie y Freddie) serían afectados y no así los creadores de los préstamos (bancos y entidades emisoras de préstamo para la vivienda). La participación de Fannie y Freddie en el mercado hipotecario distorsionó de gran manera los incentivos de los bancos privados.

Tanto durante las gestiones del Presidente Clinton como del Presidente George W. Bush jr., el Estado obligó a Fannie y Freddie a adquirir mayores cantidades de préstamos riesgosos para destinarlos a familias de bajos ingresos. La presión sobre ambas entidades a extender crédito a sectores desfavorecidos se magnificó con la reforma a la Ley de Reinversión Comunitaria en 1994 mencionada anteriormente. Es así cómo “Fannie Mae y Freddie Mac” sirvieron de conducto para canalizar gran parte de los recursos económicos hacia el sector inmobiliario contribuyendo a la creación de la burbuja.

¿Entonces dónde está la desregulación financiera? Un estudio elaborado por Boettke y Horwitz (2010) demuestra que de 1980 a 2009, por cada política de desregulación implementada se crearon cuatro nuevas regulaciones. Además, en solo un año y medio-October del 2007 a Mayo del 2009-hubo 37 intervenciones estatales de gran magnitud, incluyendo las expuestas a lo largo del presente trabajo. Como se puede observar, la crisis financiera del 2007 y la recesión que se produjo posteriormente fueron producto de las diversas intervenciones estatales a lo largo de las dos últimas décadas. La Gran Depresión de 1929 tiene características similares, una de ellas fue que también se culpó al mercado desregulado de causar la debacle. ¿Pero fue realmente así?

III. Las similitudes con la Gran Depresión (1929-1941)

Tal como se culpó al libre mercado de causar la crisis del 2007, de igual forma se culpó al libre mercado de ser el causante de la Gran Depresión. La explicación simplista sobre este episodio de la historia relata que el desplome de la bolsa de valores de 1929 arrastró a los Estados Unidos a la depresión. Pero al igual que la reciente crisis, la Reserva Federal jugó un papel muy importante al aplicar políticas inflacionarias. Además, tanto el Presidente Hoover como Roosevelt prolongaron la crisis mediante intervenciones estatales como el “Nuevo Trato” o *New Deal*.

Lawrence Reed resalta que el economista Murray Rothbard¹¹, utilizando una amplia gama de variables económicas, estimó que la Reserva Federal expandió la oferta monetaria por más del 60% entre 1921, y mediados de 1929, lo cual redujo las tasas de interés. A fines de los años 20, la Fed decidió implementar una dramática contracción de la oferta monetaria y elevar las tasas de interés debido a que se gestaba una recesión. La contracción de la oferta monetaria entre agosto de 1929 y marzo de 1933 representó un lastre enorme en la economía estadounidense.

11 Ver Rothbard, Murray N., *America's Great Depression* (Kansas City: Sheed and Ward, Inc, 1975), p. 89.



Una vez desatada la depresión, el Estado tomó cartas en el asunto para mitigar la supuesta autodestrucción del libre mercado. En 1933, el presidente Herbert Hoover aprobó la legislación arancelaria más proteccionista de la historia de los Estados Unidos, la ley *Smoot Howley Tariff*. Esta ley prácticamente cerró las fronteras a productos extranjeros y desató una guerra feroz de comercio internacional. El objetivo principal de elevar los aranceles a productos foráneos fue de fomentar el consumo de productos locales. Pero los legisladores se olvidaron que el comercio internacional es una avenida de dos vías. Al cortar las importaciones también se cortan exportaciones, lo cual deriva en desempleo. Para empeorar las cosas, en 1932 Hoover aprobó la Ley de Renta que duplicó los impuestos a los ciudadanos. Los resultados de las intervenciones de Hoover fueron desastrosos (Reed 2011).

Por su lado, el sucesor de Hoover, Franklin Delano Roosevelt, mediante su programa *New Deal* persuadió al Congreso a crear el Sistema de Seguro Social (actualmente en peligro de quebrar en caso de no ser reformado)¹² e impuso la primera ley de salario mínimo en 1938. También aprobó la Ley de Ajuste Agrícola o *Agricultural Adjustment Act* la cual impuso un nuevo impuesto que fue utilizado para la destrucción de cultivos y ganado.

Entre otras políticas onerosas implementadas por Roosevelt está la Ley de Reactivación Industrial que creó una burocracia enorme para regular la industria, lo cual derivó en la emergencia de mercados negros ya que era imposible hacer cumplir las nuevas reglas.

Por su lado, la Ley Wagner fue aprobada para regular el sector laboral promoviendo la formación de sindicatos otorgándoles inmunidades legales y privilegios.

¿Entonces fue la intervención estatal la que rescató a los Estados Unidos de la Depresión? Lawrence Reed (2011) argumenta que no fue así. Al final de la década de los 30, doce años después del desplome de la bolsa o “jueves negro”, diez millones de estadounidenses se encontraban desempleados. La tasa de desempleo estaba por encima del 17 por ciento. Todo esto debido a la pobre política monetaria implementada por la Fed antes y durante de la crisis, y las erradas políticas estatales que se implementaron para contrarrestar la depresión.

12 Ver Gokhale, Jagadeesh. “Social Security’s Financial Outlook and Reforms: An Independent Evaluation.” The Cato Institute. October 25, 2011. 5 Jun 2012 <http://www.cato.org/publications/working-paper/social-securitys-financial-outlook-reforms-independent-evaluation>.

Como se pudo observar, las intervenciones estatales aplicadas tanto en la Gran Depresión como la Gran Recesión de 2008, no hicieron más que prolongar y empeorar ambas crisis.

IV. De la crisis financiera a la crisis económica

Las secuelas que dejaron tanto la Gran Depresión como la Gran Recesión del 2008 han afectado a todo el mundo, aunque la severidad varía por región. La clave para salir de una crisis es encontrar el problema de fondo y no aplicar remedios temporales al problema que pueda que traigan consigo consecuencias secundarias no deseadas.

La reciente crisis financiera debe servir de lección para darnos cuenta que muchas veces los culpables de causar fiascos como los expuestos posan después como los salvadores promoviendo aún mayores intervenciones estatales. De las políticas estatales diseñadas a contrarrestar los efectos negativos de la crisis, las políticas de rescate y de “estimulo económico” han resultado ser las más onerosas.

En ambos casos, el Estado debe sacar fondos de alguna fuente para financiar semejante misión. Los estados tienen solo 3 formas de obtener recursos, mediante impuestos, préstamos, y emisión de moneda. Cuando un Estado gasta sin prudencia y se ve corto de fondos, una elevación de impuestos puede generar malestar en la sociedad y hasta disturbios. Por otro lado, la forma en que los estados se prestan es mediante la emisión de bonos soberanos. El Estado recibe recursos pero como todo préstamo, el Estado debe pagar intereses al prestamista. Por último, en caso que un incremento tributario se inviable y no se obtengan los recursos necesarios mediante préstamos, los estados están siempre tentados a emitir moneda (imprimir) para honrar sus obligaciones. Esto puede desatar un proceso inflacionario destruyendo el poder adquisitivo de la gente. A lo largo de la historia se han visto como en algunos países la inflación se ha salido fuera de control causando que el papel moneda llegara a valer casi nada¹³.

Si bien la explosión de gasto público y la política inflacionaria adoptada por la Fed mediante los rescates del presidente Bush a entidades financieras y los paquetes de “estímulo” económico aplicados por el presidente Obama todavía no han representado un problema serio de inflación, la posibilidad está cada vez más cerca.

13 Bolivia fue uno de los países que sufrió un episodio doloroso de hiperinflación a mediados de los años 80 debido a que el estado se vio sin recursos para cumplir sus políticas redistributivas. Peor aun, el estado trató de prevenir el alza de los precios aplicando controles de precios con resultados desastrosos (Morales, Sachs 2011).



Como se mencionó anteriormente, la Fed puede controlar de manera directa únicamente la base monetaria (la suma de la oferta total de moneda circulante más las reservas de depósito que los bancos mantienen en la Fed). En lugar de expandir la base monetaria mediante la “impresión” literal de dinero, la manera en que la Fed “crea” dinero es expandiendo las reservas de los bancos comerciales mediante el sistema de operaciones de mercado abierto mencionado anteriormente (compra y venta de bonos del gobierno).

Mediante este sistema, cuando la Fed compra un bono del gobierno de alguna entidad comercializadora de bonos autorizada o *bond dealer*,¹⁴ básicamente emite un cheque sobre sí mismo para efectuar el pago. El *bond dealer* que recibe el cheque lo deposita en su cuenta bancaria. El banco que recibe el cheque presenta este a la Fed para recibir el pago respectivo. La forma en que la Fed emite el pago al banco es acreditando la cuenta de reservas que el banco tiene con la Fed por el monto del cheque presentado. Por ejemplo, si el cheque es de USD \$10 millones, la Fed acredita la cuenta de reservas del banco por USD \$10 millones. La parte curiosa de este sistema es que todo se realiza de manera electrónica (Horwitz 2010).

El resultado más importante es que los millones de dólares en reservas adicionales creados por la Fed mediante el sistema de operaciones de mercado abierto permiten a los bancos emitir nuevos préstamos, aún cuando estos no estén respaldados por nuevos depósitos.

El efecto multiplicador se acentúa mediante el sistema bancario de reservas fraccionales o *fractional reserve banking*.¹⁵ Recordemos que por ley, los bancos solo están obligados a mantener alrededor de un 10% de encaje por cada depósito y pueden prestar el resto. Ya que la Fed es el único ente que puede “crear” nuevas reservas mediante las operaciones de mercado abierto, estas reservas se filtran al resto de la economía cuando los bancos emiten préstamos y el dinero se transfiere de banco a banco y de cuenta a cuenta. El poder monopólico de la Fed para crear reservas de la nada y controlar la base monetaria puede desatar un proceso inflacionario desastroso de no ser controlado adecuadamente.

14 Entre los principales *bond dealers* de la Fed se encuentran Goldman Sachs & Co., J.P. Morgan Securities, Barclays Capital Inc, BNP Paribas Securities Corp, y HSBC Securities Inc, entre otros.

15 Murray N. Rothbard provee un análisis exhaustivo sobre el sistema bancario en su libro “*The Mystery of Banking*” [(1983) 2008]. *Ludwig von Mises Institute* PDF. <http://library.mises.org/books/Murray%20N%20Rothbard/Mystery%20of%20Banking.pdf>

Por el momento, el exceso de reservas que los bancos comerciales tienen en las arcas de la Fed no se ha filtrado al resto de la economía a gran escala. Una de las razones por la que los bancos no han convertido estas reservas en préstamos es que la Fed comenzó a pagar interés sobre las reservas excedentes para que permanezcan en sus arcas (Murphy 2011). En resumen, el nuevo dinero “creado” electrónicamente por la Fed permanece almacenado. En caso que la economía estadounidense muestre señales de mejora y las reservas excedentes de los bancos se conviertan en préstamos, y por ende en gasto, este dinero creado por la Fed comenzaría a expandirse al resto de la economía de cuenta bancaria a cuenta bancaria, de persona a persona y desataría un escenario inflacionario.

La explosión de gasto y deuda tanto en Estados Unidos como en la zona Euro está generando obligaciones por sumas astronómicas que serán heredadas a futuras generaciones. La crisis del “Estado de bienestar” está afectando con mayor intensidad a Grecia, España e Italia¹⁶. Lo peor de todo es que mediante las políticas de rescate, ya sea a otros estados o a entidades financieras, es el contribuyente el que termina asumiendo los costos. Algunas personas se hicieron increíblemente ricas, aun cuando sus empresas se fueron a la quiebra. ¿Cómo fue posible que se haya originado un sistema tan perverso? Indudablemente no fue el libre mercado quien lo originó. Este lío tiene las huellas del Estado por todas partes.

La implementación de políticas pragmáticas de corto plazo ya sea por motivos altruistas o beneficio político tiene efectos desastrosos a largo plazo. Al respecto, Ludwig Erhard lo describe así: “De no lograrse los objetivos económicos y sociales, o si aparecen intolerables efectos secundarios, se verá en la política pragmática, no la eliminación del mal de fondo-o sea la ausencia de una política de ordenamiento-, sino mas bien la presencia de nuevas y más profundas injerencias” (Erhard y Müller-Armack 1983, 32).

Henry Hazlitt por su lado lo resume de la siguiente manera, “El arte de la Economía consiste en considerar los efectos más remotos de cualquier ley o política y no meramente sus consecuencias inmediatas; consiste en rastrear las consecuencias de dicha política no sobre un grupo, si no sobre todos los grupos” (Hazlitt 1958, 5).

Si bien el propósito de ayudar a una familia de bajos recursos a obtener una vivienda propia es una causa que vale la pena apoyar, es de vital importancia estudiar a fondo los posibles efectos secundarios de aplicar una

16 Ver Bagus, Philipp. “*The Tragedy of the Euro*,” (Ludwig von Mises Institute, 2010) http://mises.org/books/bagus_tragedy_of_euro.pdf.



política pública, de modificar o crear leyes, o de manipular los mecanismos de retroalimentación de la economía. Basta una decisión errada para dar lugar a un sin fin de intervenciones correctivas que prolongara y ahondaran los problemas. ¿Entonces cuál debería ser el rol del Estado en la economía y la sociedad?

V. El rol del Estado

Después de haber examinado las causas tanto de la Gran Depresión como la crisis del 2007 y la posterior recesión del 2008, una de las preguntas de mayor debate en economía política a lo largo de la historia surge nuevamente y gira en torno a lo que el Estado debería y no debería hacer. ¿Pero cual debería ser el rol del Estado en una sociedad libre? Para Bernard Siegan (1993)

La misión del Gobierno, centralmente o a través de sus varias ramas, es gobernar, y esto no incluye como cuestión general ser propietario ni ocuparse de la gestión de la propiedad o de la inversión. (Siegan 1993, 17)

Como podemos observar, tanto la Gran Depresión como la reciente crisis no fueron producto del libre mercado. Las causas y la prolongación de ambas crisis se debieron gracias a las numerosas intervenciones estatales que distorsionaron los incentivos de los agentes económicos. Más importante aún, el Estado no debería conceder privilegios especiales a un grupo reducido de personas en desmedro del resto de la sociedad. Ya sea por motivos altruistas o por beneficio propio, el Estado debe superar la tentación de aplicar políticas que producen beneficios a corto plazo pero que a la larga traen secuelas onerosas.

¿Entonces cual debería ser el rol del Estado? Para los adeptos a la “Economía Social de Mercado” como Walter Eucken (1956), la política económica debería estar dirigida a disolver los grupos de poder económico o grupos de interés y a delimitar sus funciones. Eucken afirma que *“la característica más importante del desarrollo del Estado en el siglo XX, es el incremento del volumen de la actividad estatal y la disminución simultaneas de la autoridad estatal”* (Eucken 1956, 78). En este sentido, Eucken saca a relucir un punto importante, mientras más se extiende la autoridad estatal a los sectores económicos y sociales mediante reglamentaciones laborales, de comercio exterior, y de abastecimiento de capital, entre otros, mayor es la pérdida de autoridad. Un ejemplo aleccionador señalado por Eucken (1956), fue el desarrollo de los sindicatos americanos, cuya fuerza fue incrementándose gracias a la legislación estatal sobre sindicatos.

La desintegración del Estado, de acuerdo a Eucken, sucede de doble manera. Por un lado, las asociaciones industriales, sindicatos, y otros grupos de interés terminan determinado la política estatal. Ya sea incrementando salarios, o prohibiendo importaciones entre otros. Estos grupos de poder hegemónicos ejercen su influencia en los órganos legislativos, parlamentarios, y en la administración de justicia. Por último, el Estado termina siendo sometido a los grupos de interés.

La concesión de privilegios a grupos de interés es una calle de doble vía, muchas veces el Estado concede protección y privilegios a ciertos grupos a cambio de votos o donaciones de campaña. En América Latina, a este arreglo se lo denominó como Mercantilismo. En los Estados Unidos se lo denomina como *crony capitalism* o “capitalismo de compinches”. De ahí que se origina la confusión y el ataque al libre mercado. El mercado *no* es libre, la intervención del Estado eliminó la responsabilidad de asumir las pérdidas derivadas de comportamientos riesgosos. A la concesión de privilegios a grupos de poder en desmedro del resto de la sociedad *no* se la puede llamar economía de mercado.

Bernard Siegan (1993) explica que mientras más beneficios económicos reciban un grupo privilegiado, mayor será el incentivo de este grupo en ejercer cabildeo o *lobbying* al Estado para mantener sus beneficios. Asimismo, la gran mayoría de los ciudadanos conocen poco o desconocen totalmente las leyes propuestas o sus probables efectos. En caso de que las medidas propuestas impliquen gastos (subsidios, preferencias económicas, etc.) los costos (impuestos) son extendidos ampliamente y son transferidos al público “desinformado y resignado”.

Al respecto, el juez Richard Posner (1977) consideró que el proceso de elaboración de las leyes crea un mercado para la legislación en el que los políticos “venden” protección legislativa a aquellos que pueden ayudarlos en sus posibilidades electorales con dinero o votos, o ambos (Posner 1997, 405).

Sobre la crisis de 2007 y la recesión del 2008, Russell Roberts (2011) llega a asegurar que Wall Street ayudó a escribir las reglas del juego por que Wall street provee directamente de personal al Departamento del Tesoro (refiriéndose al ex Secretario del Tesoro, Henry Paulson (2006-2009), quien fue Director Ejecutivo de la firma Goldman Sachs antes de asumir como Secretario del Tesoro). Recientemente, se cuestiona mucho la contratación por parte de JP Morgan Chase & Co. (el banco más grande de los Estados Unidos) de un ex funcionario de alto rango de la Comisión de



Valores e Intercambios (SEC por sus siglas en inglés), la agencia estatal responsable de la regulación del sector financiero en E.E.UU para responder a las investigaciones de distintas agencias regulatorias gubernamentales, incluyendo el FBI, acerca de pérdidas en transacciones bursátiles que se estiman en \$2,000 millones de dólares (Gallu 2012). Este proceso de intercambio de personal entre legisladores, reguladores y las industrias a las que afectan tiene un nombre específico, se la denomina como “la puerta giratoria” o *revolving door*.

Dominik Ernste (2006) resume muy bien el concepto sobre uno de los componentes más importantes de una economía de mercado, la responsabilidad individual afirmando que

(...) como contrapartida del derecho de propiedad, quien tiene el derecho de gozar de sus beneficios también debe hacerse cargo de las pérdidas. Esto incluye la responsabilidad por daños resultantes de la actividad comercial que no deben ser transferidas a terceros (es decir, a la sociedad). (Ernste 2006, 56)

VI. Conclusión

El presente trabajo ha intentado demostrar que tanto la crisis financiera del 2007 y la Gran Depresión, no fueron una autodestrucción de la supuesta economía de mercado “sin restricciones.” A lo largo del trabajo se ha evaluado las diferentes intervenciones estatales y políticas que causaron, empeoraron y prolongaron ambas crisis más de lo debido. Estas intervenciones se concentraron mayormente en la política monetaria expansiva implementada por el Banco Central de los Estados Unidos, la Reserva Federal. A esto se añade las leyes destinadas a promover la propiedad de vivienda, la creación de “Fannie Mae y Freddie Mac”, y las políticas de rescate a entidades financieras denominadas como demasiado grandes para quebrar.

Durante el siglo XIX, el gran economista francés, Frédéric Bastiat, describió la política de gasto estatal para promover la creación de empleo como “la falacia de la ventana rota” (Bastiat 1995). Esta parábola consiste en lo siguiente: Imaginemos a un niño que lanza una piedra y rompe la ventana de una tienda. Aunque algunas personas lamentarían la pérdida del dueño de la tienda, surge una persona que se da cuenta que la ventana rota le brindaría más negocio al vidriero. A su vez, esto significaría que el vidriero tendría más dinero para gastar en un pastel, y el pastelero tendría dinero para gastar en zapatos nuevos y así sucesivamente. Poco a poco, la comunidad se convence que la ventana rota es algo bueno.

La falacia de esta parábola es que si la ventana nunca se habría roto, el dueño de la tienda todavía tendría su ventana intacta y podría gastar el dinero que habría invertido para repararla en un traje nuevo por ejemplo. La ventana rota *obliga* al dueño a gastar dinero que no gastaría si su ventana no estuviera rota. No existe una ganancia neta. La pérdida de uno es la ganancia del otro. Lo que se ve es la ventana nueva, lo que no se ve es el traje que ya no se hará. La lección principal de esta parábola, de acuerdo a Bastiat, es de “ver lo que no se ve”. La creación de la burbuja inmobiliaria canalizó recursos a un sector en desmedro de otros. Lo que se vio fueron las cientos de miles de casas que fueron construidas, lo que no se vio fueron los posibles productos y negocios que hubieran surgido con todos esos recursos mal invertidos.

Las numerosas intervenciones estatales ya mencionadas distorsionaron los incentivos de los agentes económicos ocasionando que un gran volumen de recursos se canalizara hacia el sector inmobiliario y se produzca un auge artificial o burbuja. Inevitablemente, al estallar la burbuja y desatarse la recesión, esto sirvió para que aquellos que causaron la crisis en primer lugar traten de convertirse en los salvadores posteriormente. Un célebre economista ya había advertido acerca de la “arrogancia fatal” de aquellos que creen que pueden controlar y predecir las acciones individuales de millones de personas al afirmar que “(...) *la curiosa tarea de la Economía es la de demostrar a los hombres lo poco que realmente saben acerca de lo que imaginan que pueden diseñar*” (Hayek 76).

Hasta la fecha, los defensores de las intervenciones estatales y los encargados de implementarlas, no han trabajado lo suficiente para mostrar pruebas contundentes y demostrar al público la naturaleza de las fallas que vieron en el mercado para justificar las intervenciones. La irracionalidad de la intervención estatal y la falta de criterio se manifestaron en los rescates a discreción de ciertas entidades financieras y dejando que otras quebraran.

El argumento central de este trabajo es que la crisis financiera no fue culpa del libre mercado. El mercado financiero es el más regulado de los Estados Unidos. Si bien se puede argumentar que existe una relación estrecha entre Wall Street y Washington, esto de ninguna manera representa una economía de mercado. Un elemento esencial de una economía de mercado libre es la de asumir la responsabilidad por los errores cometidos. Una economía de mercado verdaderamente libre no concede privilegios especiales a ningún grupo de interés en desmedro del resto de la comunidad, a esto se le puede llamar corrupción, capitalismo de compinches, mercantilismo, pero no se le puede llamar economía de mercado.



Antes de exigir mayor presencia estatal, es esencial “ver lo que no se ve”, estudiar a fondo las posibles consecuencias no deseadas de toda política pública, no solo sobre un grupo, si no sobre la sociedad en general. Es esencial evaluar los efectos de largo plazo de intervenciones pragmáticas. Un viejo dicho en economía afirma que no existe el “almuerzo gratuito”. Al exigir al Estado ya sea educación, salud, o en este caso vivienda, alguien tiene que asumir el gasto, ya sean los contribuyentes mediante el pago de impuestos, el Estado mediante préstamos (bonos), o mas fácil aun, mediante la impresión de circulante (inflación). Los efectos de la primera ocasionan que las personas tengan menos dinero para gastar en otros emprendimientos. La deuda por su lado genera un círculo vicioso donde los estados pagan deudas previas con nuevos créditos. La última tiene los efectos más destructivos de todos. La inflación mediante la creación de moneda ocasiona que el poder de compra de las personas se deteriore. Si bien no se ha recurrido a este último recurso plenamente en los Estados Unidos, la explosión de gasto público por parte del Estado y las crecientes obligaciones tienen a éste al borde de caer en la tentación.

El desenlace todavía esta por verse, todo depende a) de la capacidad de la Fed de retirar los billones (*trillions*) de dólares que inyectó en el sistema mediante los paquetes de rescate y las operaciones de reservas fraccionarias, y b) que la demanda por bonos del Tesoro estadounidense continúe siendo fuerte y la tentación de la Fed de comprar (monetizar la deuda) los bonos del Tesoro no emerja. Por el momento, ésta enorme cantidad de reservas continua en las arcas de la Fed, pero una vez que la economía muestre signos de mejora y los bancos comerciales comiencen a prestar todo ese dinero se podría comenzar a ver signos de inflación de precios. Cabe recordar que el papel moneda es como cualquier producto del mercado, mientras más dinero exista en circulación, menos será su valor.

El mercantilismo y el capitalismo de compinches han manchado el nombre del libre mercado. Una economía de mercado se caracteriza por el intercambio voluntario y el beneficio mutuo, donde la responsabilidad individual es un elemento vital para su funcionamiento. Cuando el Estado interviene eliminando el componente de responsabilidad, se crean serios problemas de riesgo moral distorsionando los incentivos de las personas. Aquellos que son librados de asumir las pérdidas tomaran riesgos cada vez más grandes sabiendo que no pagarán las consecuencias.

El propósito del presente trabajo ha sido el de reflexionar acerca del rol del Estado dada la reciente crisis financiera. Está claramente demostrado que la crisis no fue obra del libre mercado por que el mercado financiero está

fuertemente regulado a favor de un grupo muy reducido. Se ha intentado demostrar que fueron las políticas estatales las que causaron la crisis. Aun concediendo que las políticas estatales aplicadas fueron implementadas con nobles intenciones, las consecuencias secundarias ocasionaron que la gente a la que estas políticas estaban diseñadas a ayudar se quedara al final sin su vivienda, endeudados, y pagando los bonos de un grupo de altos ejecutivos de Wall Street. La libertad *no* es sinónimo de privilegios.

Para tomar decisiones acertadas hacia el futuro y no volver a cometer los mismos errores, es vital entender a fondo las causas de los problemas tanto actuales como del pasado. Un aspecto importante de toda política económica es evaluar los efectos secundarios que estas tendrán a largo plazo sobre el resto de la sociedad en su conjunto. Debemos pensar en las generaciones futuras para que no sean ellas las que paguen por los errores del presente y el pasado.

Por último, si bien se tendría que definir el rol del Estado de una manera sucinta, Ludwig Erhard, el “Padre del milagro económico Alemán,” lo expresó de la mejor manera:

Quiero probar mis propias fuerzas, quiero hacerme cargo yo mismo de los riesgos que enfrento en mi vida, quiero ser responsable de mi destino. Te encargo a ti, Estado, crear las condiciones para que pueda hacerlo. (Erhard y Müller- Armack 1983, 32)



VII. Bibliografía

Bastiat, Frédéric. [(1850) 1995]. *What is Seen and what is Unseen*. *Library of Economics and Liberty*. <http://www.econlib.org/index.html>

Boettke, Peter y Steven Horwitz. 2010. *The House That Uncle Sam Built: The Untold Story of the Great Recession of 2008*. Foundation for Economic Education, 5-18. (febrero), PDF (2009) <http://www.fee.org/wp-content/uploads/2009/12/HouseUncleSamBuiltBooklet.pdf>

Erhard, Ludwig y Alfred Müller-Armack. 1983. "Forma y Contenido (De la Economía Social de Mercado)." *Una Mirada a la Teoría, a los Modelos Económicos y a la Economía Social de Mercado*. Käss, Susanne y Velásquez, Iván (Editores), 32. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung, 2011.

Eucken, Walter. 1956. "Las Fuerzas Influyentes: El Estado." *Una Mirada a la Teoría, a los Modelos Económicos y a la Economía Social de Mercado*. Käss, Susanne y Velásquez, Iván. (Editores), 78-79, 85. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung, 2011.

Ernste, Dominik H. 2006. "Economía Social de Mercado Desde una Perspectiva 'Ordoliberal'." *Una Mirada a la Teoría, a los Modelos Económicos y a la Economía Social de Mercado*. Käss, Susanne y Velásquez, Iván. (Editores) p. 56 La Paz: Konrad Adenauer Stiftung 2011.

Gallu, Kopecki. 2012 "JPMorgan Hires Ex-SEC Enforcement Chief McClucas in Probes." *Bloomberg*. Web. 30 de mayo de 2012. <http://www.bloomberg.com/news/2012-05-22/jpmorgan-said-to-hire-ex-sec-enforcement-chief-mclucas.html>

Garrido K., Juan José y Camilo Ferreira Legua. 2009. "Teoría Austriaca de los Ciclos Económicos y Crisis Financiera Global." *Revista de Economía y Derecho UPC* 6.23. 33-37, 50. PDF. www.ipperu.org/download/20/

Hall, Joshua, Robert Lawson, y James Gwartney. 2011. "Economic Freedom of the World: 2011 Report." *Fraser Institute*. PDF <http://www.free-theworld.com/>

Hayek, F.A. 1994 (1976). *Camino de Servidumbre*. Alianza, Madrid.

Hazlitt, Henry. 1958. *Economics in One Lesson*. New York: Pocket Book, 5. PDF.

Hendershott, Patric H., y Kevin Villani. 2011. "The Subprime Lending Debacle: Competitive Private Markets Are the Solution, Not the Problem." *CATO Institute Policy Analysis* 679. 1-5.

Hidalgo, Juan Carlos. 2011. "Crisis financiera mundial: Réquiem del capitalismo o del intervencionismo?" *eICATO.org*. *CATO Institute*.

<http://www.elcato.org/crisis-financiera-mundial-requiem-del-capitalismo-o-del-intervencionismo>

Horwitz, Steven. 2010. "Why Inflation Matters." *Mercatus Center at George Mason University Working Paper* no. 10-56, 6,7. Visto: Jun 6th, 2012. PDF <http://mercatus.org/publication/why-inflation-matters>

_____ 2010. "To the Opponents of Fractional Reserve Banking: It's not what you think." *The Freeman: Ideas on Liberty*. Foundation for Economic Education. <http://www.thefreemanonline.org/headline/fractional-reserve-banking/>

Humphrey, Thomas M. 2010. "Lender of Last Resort: What It Is, Whence It Came, and Why the Fed Isn't It." *Cato Journal* 30.2, 333-64.

Kaufman, George G. 1990. "Are Some Banks Too Large to Fail? Myth and Reality." *Contemporary Policy Issues* 8.4, 1-14.

Kehoe, Patrick J., Lawrence Christiano y V.V. Chari. 2008. "Facts and Myths about the Financial Crisis of 2008." Federal Reserve Bank of Minneapolis. Working Paper 666. (Visto: Web 27 abril, 2012).

Lehrman, Lewis E. 2011. "The Dollar Problem and Its Solution." *The Intercollegiate Review: A Journal of Scholarship and Opinion*. Intercollegiate Studies Institute 46.2.

Mitchell, Matthew. "The Pathology of Privilege: The Economic Consequences of Government Favoritism." *Mercatus Research*. Mercatus Center at George Mason University. Visto: 9 de Julio de 2012. PDF.

http://mercatus.org/sites/default/files/The-Pathology-of-Privilege-Financial_2.pdf



Mises, Ludwig von. 2010. *Omnipotent Government: The Rise of the Total State and Total War*. Reimpresión. Instituto Mises, *Liberty Fund*. Yale University Press. [1944]

Morales, Juan Antonio y Jeffrey D. Sachs. 2011. "La Crisis Económica en Bolivia." *Treinta Años de Economía en Bolivia: Historia y Perspectivas*, 18-22. La Paz: Instituto de Investigaciones Socio-Económicas UCB.

Murphy, Robert P. 2008. "Did the Fed Cause the Housing Bubble?" *Ludwig von Mises Institute*. Visto: 2 de Mayo de 2012.
<http://mises.org/daily/2936>

_____ 2011. "On the Brink of Inflationary Disaster." *Ludwig von Mises Institute*.

Visto: 2 de Junio 2012. <http://mises.org/daily/5574>

Posner, Richard. 1977. *Análisis Económico del Derecho*. Boston y Toronto: Little, Brown. 2da. Ed.

Ravier, Adrián. 2011. "La Burbuja Inmobiliaria Americana." *Ensayos de Política Económica UCA*, 5, PDF. http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo83/files/04._Ravier.pdf

Reed, Lawrence W. 1981. "Great Myths of the Great Depression." *Mackinac Center for Public Policy y Foundation for Economic Education*, 3-16. Michigan 2010. <http://www.mackinac.org/4013>

_____ 2011. *A Republic-If We Can Keep It*. New York: Foundation for Economic Education 222-223.

Roberts, Russell. 2012. "Gambling with Other People's Money: How Perverted Incentives Caused the Financial Crisis." *Mercatus Center at George Mason University*, 1-37. <http://mercatus.org/publication/gambling-other-peoples-money>

Siegan, Bernard H. 1993. "Reforma Constitucional: Esbozando una Constitución Para una Republica que Emerge a la Libertad." *Atlas Economic Research Foundation y Centro de Investigación y Estudios Legales (CI-TEL)*, 17,69-70.



Taylor, John B. 2009. "The Financial Crisis and the Policy Responses: An Empirical Analysis of What Went Wrong." *National Bureau of Economic Research Working Paper* 1463, 3-6. http://www.nber.org/papers/w14631.pdf?new_window=1

Vargas Llosa, Mario, et al. 2011. *The Morality of Capitalism: What Your Professors Won't Tell You*. Ottawa: Students for Liberty y Atlas Economic Research Foundation. <http://atlasnetwork.org/wp-content/uploads/downloads/2011/10/The-Morality-of-Capitalism-PDF.pdf>

Wallison, Peter J. 2009. "Regulation without Reason: The Group of Thirty Report." *American Enterprise Institute Financial Services Outlook*.

White, Lawrence H., William D. Lastrapes y George Selgin. 2010. "Has The Fed Been a Failure?" *Cato Institute Working Paper no. 2*, 1-2, 26, 31,33. <http://www.cato.org/publications/working-paper/has-fed-been-failure>



**“En Bolivia pasa todo y no pasa nada”
La intervención estatal según el
folklore político boliviano
y el folklore neoliberal**

**“In Bolivia everything happens
and nothing happens”
State Intervention according Bolivian
political folklore and neoliberal folklore**

Ana Lucía Velasco Unzueta¹

Resumen

Thurman Arnold consideraría que el capitalismo estaba basado en una serie de creencias y supersticiones que debían ser denominados como folklore. En este ensayo se resalta la importancia de reintroducir la variable cultural en el debate económico sobre la intervención estatal. Para realizar dicho objetivo se analizará el folklore político boliviano tradicional y el folklore neoliberal tal y como ha sido instaurado en Bolivia usando las ideas de Arnold. Se concluye indicando que la mayor contradicción entre ambos repertorios folklóricos consistía en la instauración del llamado “Principio de autoridad”.

Palabras Clave: Folklore Político, Neoliberalismo, Intervencionismo Estatal, Mitología Política, Bolivia.

Abstract

Thurman Arnold considered that capitalism was based purely on beliefs and superstitions that should be categorized as folklore. In this essay, the importance of reinstating the cultural variable in the economic debate about state intervention is highlighted. To achieve this, Bolivian political folklore and neoliberal folklore in Bolivia, will be analyzed using Arnold’s ideas. The essay finishes explaining that the biggest contradiction among both folkloric repertoires focused on the establishment of the, so called, “Principle of authority”.

Key words: Political Folklore, Neoliberalism, State Interventionism, Political Mythology, Bolivia.

1 Investigadora de la Fundación ARU. Comentarios a: avelasco@aru.org.bo



Introducción

En 1937, Thurman Arnold escribiría “El folklore del capitalismo”. En dicho libro, el autor realizaría una dura crítica al sistema capitalista instaurado en los Estados Unidos en los años 30. Arnold consideraría que los principios económicos que soportaban dicho sistema tendrían más que ver con el folklore que con la ciencia y la academia, debido a que él consideraba que dichos principios estaban basados en una serie de creencias y supersticiones que más en común tenían con el fanatismo religioso. Arnold dice:

(...) las supersticiones y creencias que le daban cohesión a las organizaciones de negocios se parecía más a las disciplinas tempranas del Estado Romano que al aprendizaje elaborado esencial a la literatura filosófica. (Arnold 1937, 109, traducción propia)

Es probable que las ideas de Arnold puedan ser juzgadas como anticuadas y pasadas de moda, puesto que son casi 80 años los que han pasado desde la publicación de dicho libro. Sin embargo resulta impresionante como muchas de las apreciaciones que Arnold hacía hace tanto tiempo se continúan debatiendo hoy en día, por ejemplo, en la obra de epistemólogos de la talla de Mario Bunge. Lo que Arnold denominaba Folklore, Bunge llama “pseudociencia”.

Bunge considera que existen varias disciplinas que son presentadas como ciencia cuando en realidad no lo son; por ejemplo, la homeopatía, la astrología o el psicoanálisis. Dicho autor cree que la pseudociencia más peligrosa es la economía neoclásica². Clasifica a la economía neoclásica como pseudociencia porque considera que esta se encuentra basada en una serie de supuestos, que, o no han sido comprobados, o son contradictorios

2 Podemos encontrar dicha información en la siguiente fuente: *Entrevista con Mario Bunge: “De todas las pseudociencias, la más peligrosa es la teoría económica ortodoxa”* (2/4/2011). <http://www.enciezadigital.com/detallenoticia.asp?Idnoticia=85399>

entre sí o son imposibles de comprobar. Bunge critica quince³ postulados básicos de la filosofía económica ortodoxa (o filosofía del *Laissez Faire*) analizando inconsistencias entre ellos o indicando cuales no han logrado ser comprobados científicamente. Respecto al tema que nos concierne aquí, el rol del Estado, Bunge indica que hay dos postulados económicos que son contradictorios, restándole así coherencia a la doctrina. Existe un postulado que indica que “Los mercados libres son autosuficientes y se autorregulan. En particular, son independientes tanto de la organización política como de la cultura”; y por otro lado, existe otro postulado dentro de la misma doctrina que indica que: “Le corresponde al Estado proteger los intereses privados, en particular el comercio”. Para Bunge ambos postulados se contradicen entre sí puesto que no es posible que el Estado proteja el comercio sin interferir en él (Bunge 2010, 213).

Si bien no es mi deseo el ir tan lejos como lo hacen Arnold y Bunge al caracterizar las ciencias económicas como puro folklore o como pseudociencia, sí considero que sus trabajos deben llamarnos a reflexionar sobre la diferencia entre teoría y folklore económico. A mi entender, un buen ejemplo de este tipo de confusiones se puede encontrar en la popular frase “*Toobigtotfail*”⁴ (demasiado grande para fallar) que condensa la creencia de que ciertas instituciones financieras no pueden fracasar, puesto que dicho fracaso sería desastroso para la economía, por lo tanto, deben ser asistidas por el gobierno en caso de necesitarlo. Esto entra en completa

-
- 3 **P1.** Todos los recursos naturales son inagotables o reemplazables.; **P2.** Todos los seres humanos son básicamente egoístas: procuran satisfacer sus necesidades y complacer sus deseos, con escasa o nula preocupación por el bienestar de los demás; **P3.** Todos los seres humanos son económicamente racionales: saben qué les resulta provechoso y siempre actúan de manera tendente a conseguirlo; **P4.** Toda acción económica tiene una utilidad (o beneficio) precisa, si bien en ocasiones desconocida, así como una probabilidad definida de lograr su objetivo; **P5.** Cuando se embarcan en una actividad cualquiera, todos los individuos y todas las empresas intentan maximizar sus utilidades esperadas (la utilidad esperada [o beneficio esperado] de una acción se define como el producto de su utilidad por la probabilidad de su éxito); **P6.** La propiedad privada es o debe ser tanto ilimitada como inviolable, en tanto que la propiedad pública debe ser mínima; **P7.** Todos los medios de producción, comercio, transporte, comunicación y finanzas deben estar en manos privadas; **P8.** Economía = mercado = capitalismo; **P9.** Los mercados libres son autosuficientes y se autorregulan. En particular, son independientes tanto de la organización política como de la cultura; **P10.** En un mercado libre, los precios suben y bajan con la demanda y son los que las mercancías adquieren cuando la demanda es igual a la oferta; **P11.** En cualquier momento dado, todo mercado libre está en equilibrio o cercano a él; **P12.** El mejor orden social es el que dispone del mercado más libre y los impuestos más bajos; **P13.** El mejor mercado es el que puede crecer sin límites; **P14.** Los hombres de negocios no tienen obligaciones morales; **P15.** Le corresponde al Estado proteger los intereses privados, en particular el comercio. Cf. (Bunge 2010, p. 212).
- 4 Se trata de un término popularizado por el congresista estadounidense Stewart McKinney en 1984 que volvió a ganar popularidad en el debate público sobre la crisis financiera que comenzó el 2007. Este concepto también fue defendido por el premio nobel de economía (2008) Paul Krugman.



contradicción con la teoría del libre mercado y genera un insondable vacío moral, pero antes de descartar la idea del “*Toobigtotofail*” como una simple creencia económica, sería más interesante retomar el valor analítico de este concepto, pero desde la perspectiva cultural: ¿Qué dice esta frase sobre la cultura económica global?

Sin embargo este fenómeno muestra algo interesante: la interpretación cultural de la economía y de la política influye mucho en el diseño de políticas económicas y en los procesos de toma de decisiones. Es así que en este trabajo deseo ensayar un nuevo enfoque para analizar la historia económica de Bolivia. Considero que la conversión de teorías económicas en repertorios folklóricos tiene que ver con la interpretación cultural de las experiencias económicas y políticas de un pueblo y que el análisis de dicho folklore puede arrojar luz acerca de cómo se ha forjado el rol del Estado en Bolivia, tanto por la gente como por los mismos funcionarios estatales, académicos y expertos. Analizaré entonces el folklore político boliviano tradicional y el folklore neoliberal tal y como ha sido instaurado en Bolivia. Mi intención es realizar un breve resumen histórico que dé cuenta de cómo se han ido formando las diferentes mitologías de tipo político y económico, sobre todo en lo relacionado al rol del Estado; es decir, lo que intento es realizar un seguimiento a las producciones folklóricas resultantes de los diferentes roles que ha jugado el Estado a través de la historia boliviana para entender cómo el Estado es y ha sido concebido y representado por el folklore político boliviano. Muchas de las mitologías abarcadas en este texto datan desde los comienzos de la República, pero este ensayo se concentrará sobre todo en la segunda mitad del Siglo XX, a partir de los años 70.

He deseado recuperar el concepto de folklore utilizado por Arnold, puesto que considero que tiene una gran bondad: vuelve a unir dos mundos que parecían encontrarse ya inexorablemente divorciados; a entender, la economía y la cultura. Estos mundos nunca debieron separarse puesto que la economía es una de las tantas invenciones culturales del hombre; la economía no existe fuera de la cultura y por lo tanto no puede entenderse como aislada o independiente de ella. Uno de los postulados de la economía ortodoxa, como la denomina Bunge, considera que los mercados son libres e independientes de la organización política y de la cultura (Bunge 2010). Bunge critica dicha suposición indicando que no es posible concebir a la economía como un agente independiente del contexto en el que se encuentra (Bunge 2001). Al recuperar el concepto de folklore de Arnold, deseo reintroducir la variable cultural en el análisis económico, en particular, en el análisis del neoliberalismo en Bolivia; y así analizar qué rol podría o no haber tenido, y puede tener, el folklore político y económico

en el comportamiento económico de una sociedad, es decir cuál ha sido el rol de la cultura en la historia económica boliviana. ¿Qué pasaría si en lugar de analizar la economía boliviana desde las perspectivas económicas tradicionales, ensayaríamos una explicación alternativa que le prestaría atención al rol que juegan los folklores, las creencias, las supersticiones y las mitologías económicas en la configuración de la historia económica del país? ¿Podría ayudar esta perspectiva alternativa a resolver dilemas claves como el rol adquirido por el Estado en un determinado país? Mi intuición dice que sí.

En este ensayo se utilizará una metodología descriptiva. Como se dijo anteriormente el ensayo consiste en un breve resumen histórico a la luz de las diferentes mitologías políticas bolivianas por lo que el método más apropiado para este ejercicio, es el método descriptivo. Dichas mitologías serán analizadas con la ayuda de las teorías de Arnold por lo que también se trata de un análisis deductivo, en el cual las teorías creadas previamente sirven de base para el análisis de un caso particular. Para analizar la mitología política boliviana se recurrirá a discursos de políticos, frases célebres de políticos, anécdotas reproducidas por medios de comunicación, etc. El uso de estas fuentes no debe confundirse con el uso de una metodología de análisis de discurso, puesto que no me interesa analizar el discurso político en sí mismo sino su apoteosis. Es decir, al utilizar estas fuentes no me interesa analizar el estilo, la retórica, la ideología que les da soporte, las argumentaciones utilizadas ni me interesa comprobar si los políticos cumplieron con sus promesas políticas; me interesa analizar cómo ciertos episodios históricos son recordados, qué es lo que se ha decidido recordar y qué se ha decidido olvidar, así como la conversión de hechos comunes en historias míticas. Sería correcto decir que en este ensayo no se pretende decir cómo *deben* ser las cosas, sólo se pretender describir como *son*.

También es importante aclarar que en este trabajo se hará un extenso uso de fuentes web por dos razones importantes: la primera, el internet se ha constituido en un medio de comunicación al que un gran número de gente tiene acceso, pero con una característica concreta, la gente común tiene un cierto poder para darle forma al contenido que es subido a dicha red. Esto hace que el internet sea un lugar ideal para la pesquisa de creencias populares. En segundo lugar, este artículo fue escrito fuera del país por lo que todas las fuentes de hemeroteca fueron consultadas a través del internet y no se cuenta con sus citas en formato de hemeroteca.

Se comenzará este artículo explicando con precisión los conceptos y términos en los que se basará este ensayo, se continuará describiendo algunos



hechos históricos que darían forma al folklore político existente en Bolivia previamente a la introducción del neoliberalismo, para de esta manera entender en qué contexto se introducen los credos neoliberales en Bolivia, se hará un especial énfasis en las décadas de los 70 y 80 del siglo XX. Posteriormente se procederá a detallar las expresiones folklóricas que acompañan al neoliberalismo y su convivencia con aquellas ya existentes en Bolivia. Se terminará este ensayo mostrando los encuentros y desencuentros de ambos repertorios folklóricos.

Mitología y folklore político

Para cumplir con estos objetivos es importante definir con precisión los términos que serán utilizados en este texto, empezando por el concepto de “folklore político” sin duda el concepto más utilizado en este trabajo. Etimológicamente, la palabra folklore hace referencia al conocimiento o saber (lore) que proviene de un pueblo (folk). Folklore se refiere al conjunto de manifestaciones mediante las cuales se expresa colectivamente ya sea pueblo o una comunidad. Entre sus características se encuentra que dichas expresiones son: anónimas, tradicionales y espontáneas. En particular, este trabajo utilizará una de las subdivisiones del folklore utilizada por Carvalho Neto (1956) conocida como folklore narrativo, la cual abarca: canciones, cuentos, proverbios, refranes, dichos, leyendas, etc. Cabe aclarar que, aquí se usa el término “folklore político” para designar todos estos fenómenos, incluyendo también creencias y supersticiones, que se han generado alrededor de los acontecimientos políticos y económicos más relevantes de la historia boliviana. En este sentido, el uso que Arnold le daba al término folklore cuando hablaba del capitalismo estadounidense de la década de los 30 del siglo XX se refiere a las diferentes creencias y supersticiones que se han generado alrededor de la llegada del capitalismo en dicho país.

Conviene resaltar que el uso del término folklore no debe entenderse como algo negativo o peyorativo, como comúnmente se utiliza sobre todo en prensa y en la academia⁵. Frecuentemente se utiliza el térmi-

5 Algunos ejemplos: “Esa “descolonización” romántica que no toca el fondo económico, se limita a considerar asuntos religiosos, étnicos, jurídicos, morales, culturales, etc., algunos de los cuales hace mucho cayeron en desuso, pero algunos “teóricos” desesperados y venidos a menos tratan de actualizar con poses cursis y actitudes folklóricas.” Editorial “El Diario” http://www.eldiario.net/noticias/2010/2010_03/nt100326/0_01edt.php 26 de marzo 2010. Aunque un poco más antiguo, es interesante el texto de 1976 de Herbert Valdivieso titulado “La Indumentaria Folklórica. Símbolo del Atraso Social de Bolivia” en el que indica que la indumentaria y en general cualquier rasgo folklórico “(...) es uno de los impedimentos más serios que obstruye el desarrollo económico y cultural de Bolivia”.

no “folklore” para denominar todo aquello que no es serio, no es docto. Como adjetivo, lo folklórico, suele ser utilizado para designar actitudes absurdas, tontas, e incluso, “retrasadas”. Comúnmente se suele utilizar la palabra “criollo”⁶ como sinónimo de folklore, en este sentido. Sin embargo, en este texto, se utilizará el concepto de folklore político y económico para designar al conjunto de mitos originados en hechos o historias referentes a la vida política y económica de un país y en ningún momento debe ser interpretado como un adjetivo sinónimo de absurdo, inocente o retrasado.

Como se dijo anteriormente, el folklore político será analizado a través de la recopilación de mitos políticos. El concepto de mito tiende también a ser altamente controversial sobre todo cuando es utilizado para hacer análisis en áreas como la política o la economía. La mayor parte de la confusión generada por el término “mito” recae en que existe aún una noción bastante divulgada de que los mitos son ficciones, son historias de fantasía que tienen un rol fundamental solamente en los, tristemente aún llamados, “pueblos primitivos”, o en las clases más populares de nuestras sociedades (Tudor 1972). Tudor explica muy acertadamente que si bien los académicos tienen todo el derecho de denunciar ciertas creencias como falsas, este no es su trabajo; su trabajo consiste en analizar la estructura lógica de dichas creencias y el intentar explicar por qué estas tienen vigencia y siguen siendo defendidas por las personas. Entonces, si este es el fin que se está buscando, sería erróneo utilizar el término “mito” como sinónimo de ficción (ibid, 13). Sin embargo, independientemente de si un mito está basado en hechos reales o no, lo importante para que un mito se convierta en tal es que la gente crea que es verdad y actúe en base a esta creencia.

Pero, ¿Cuál es la relevancia de estudiar los mitos políticos y económicos? ¿Qué información nos dan los mitos sobre las sociedades? Es importante recalcar que este ensayo no se limita a la simple recolección de mitos y anécdotas de la política y economía boliviana. Lo que se pretende analizar es lo que estos mitos dicen sobre la sociedad boliviana. Aquello que la gente decide recordar y decide olvidar, aquellas historias que son contadas una y otra vez de generación en generación, y la mitificación de ciertos hechos y personajes históricos pueden ofrecernos una explicación acerca

6 En este artículo se puede encontrar un muy buen ejemplo del uso del término criollo con connotaciones peyorativas, precisamente en la economía. El autor dice lo siguiente: “*El gran enemigo de los trabajadores e indígenas son los bolivianos con mentalidad y actitud criolla.*” Apaza, Rubén (11/05/2012) Ganancias Criollas para salud, educación y gobierno boliviano <http://ruben-apaza.blogspot.com.es/2012/05/salud-educacion-gobierno-boliviano.html>.



de cómo la misma sociedad se ve a sí misma, cómo explica su realidad y su forma de ser. Los mitos ayudan a ordenar la realidad de las personas, a darle sentido.

El folklore de la historia: principales mitos políticos bolivianos

Bolivia ha sido caracterizada como un país en continuo conflicto y en perpetua crisis. Años de regímenes dictatoriales intercalados por regímenes democráticos basados en un sistema electoral poco confiable; y una economía altamente dependiente de la exportación de recursos naturales controlada por élites nacionales e internacionales, han ayudado, entre muchas otras cosas, a formar esta imagen de Bolivia como un país inestable y pobre. Francovich propone que uno de los mitos profundos más importantes en Bolivia es “el mito del sino o del destino adverso”. Este mito, dice Francovich, indica que Bolivia esta inevitablemente destinada al fracaso, que un poder sobrehumano la ha condenado y no le permite salir adelante. El autor dice:

Los bolivianos tienen, en efecto, el sentimiento de estar condenados a un ineludible infortunio. No se trata sólo de una conciencia de las dificultades y problemas del país, como todos los países del mundo con mayor o menos intensidad, tiene. Tampoco es la expresión de un desfallecimiento moral o la exacerbación de un pesimismo circunstancial. Es la creencia que el boliviano tiene de que una fuerza hostil, un poder nefasto condena al país a una penosa existencia y que lo hace su víctima inocente impidiéndole alcanzar la plenitud de su ser. (Francovich 1987,169)

Uno de los temas centrales y transversales en la historia económica boliviana es el de la apropiación de los recursos naturales por pequeños grupos de poder, nacionales o internacionales, que se enriquecieron a costa de la población boliviana (Kohl & Farthing 2006, 34 - 35). Esta idea se encuentra fuertemente arraigada en las mentes de los bolivianos llegando a formar parte fundamental de su folklore político: la plata de Potosí enriqueció a la corona española, el guano y el salitre que los bolivianos perdimos en la Guerra del Pacífico enriquecieron a los chilenos, la goma terminó enriqueciendo a brasileños que en la Guerra del Acre también se apropiarían de dicha zona y el estaño terminaría por enriquecer sólo a tres personas: “los barones del estaño”. Según el folklore boliviano, lo que para otras naciones podría ser una bendición, la abundancia de recursos naturales, para Bolivia es una maldición. Guillermo Viscarra Fabre en su obra *Relato de la Patria* dice lo siguiente:

En el corazón de nuestra tierras se yergue el monumento universal a la riqueza que a su vez es el sarcófago, el catafalco más siniestro del orbe con ocho millones de mitayos muertos (citado en Francovich 1987, 113).

La riqueza nacional se convierte en la inspiración para varias leyendas y creencias, que en algunos casos estarían basadas en hechos históricos comprobados, y en otros no. En las escuelas bolivianas se cuenta que con toda la plata extraída del Cerro Rico de Potosí podría construirse un puente hecho enteramente de plata que conectaría Potosí con Madrid⁷. Se enseña también que en su época más gloriosa, Potosí era tan grande que tenía más habitantes que París o Londres y era tan rica que Cervantes acuñó el término “vale un potosí” en el Quijote. También nos cuentan que en la década de los 40 Patiño llegó a ser uno de los hombres más ricos del mundo, llamado el “Rockefeller Andino” y que llegó a controlar más de la mitad de las exportaciones bolivianas.

Contrastando con este panorama de riqueza y bonanza, los políticos bolivianos son conocidos por su mal tino y por su poco interés en la nación. Antonio Paredes Candia, un escritor boliviano, dedicó su vida a recolectar mitos y leyendas de todo tipo y naturaleza. En el año 2000 escribió un libro llamado “Anécdotas de gobernantes y gobernados” en el cual afirma lo siguiente: “A través de las anécdotas nuestro la degradación en que nos hacen vivir los políticos. ¡Qué feliz es usted que está tan lejos de este basural!...” (Montoya 2007). Mariano Melgarejo es una de las figuras que mejor ejemplifican este punto y su personalidad ha dado vida a un sinnúmero de leyendas que han servido para ilustrar al “político boliviano”. Melgarejo fue un dictador en los comienzos de la segunda mitad del Siglo XIX, y sobre él se cuenta que fue el responsable del intercambio de más de 300 mil kilómetros cuadrados a Brasil a cambio de un caballo blanco y otros regalos. Se cuenta también que indignado por la invasión prusiana de París durante la guerra Franco- Prusiana, decidió declararle la guerra a Prusia. Otro personaje que alimenta este imaginario es el Gral. García Meza, otro dictador militar de la década de los 80 del siglo XX, quien vendería los diarios del Che Guevara robados de las bóvedas del Banco Central de Bolivia y en cuyo golpe militar estaría involucrado Klaus Barbie, un alto oficial nazi de la SS y de la Gestapo.

7 Este es uno de los mitos más difundidos en Bolivia. El cálculo se encuentra por primera vez en el libro de Antonio León Pinelo “El paraíso en el Nuevo Mundo” publicado en 1665, donde el autor afirma que con la plata del Cerro Rico de Potosí podría haberse construido un puente de plata entre Potosí y Madrid con 2.070 leguas de extensión, 14 varas de ancho y cuatro dedos de espesor (Francovich 1987, p. 85). Este cálculo se convirtió en uno de los mitos más importantes acerca de la riqueza boliviana, se encuentra por ejemplo en la novela de Augusto Céspedes “Metal del Diablo” y puede encontrarse incluso en una de las páginas web turísticas más importantes de Bolivia hoy en día. Cf. <http://www.bolivia.com/turismo/ciudades/potosi/historia.htm>.



Finalmente, una de las constantes más importante del folklore político boliviano consiste en la proyección de Bolivia como un país guerrero. Más aún, los próceres bolivianos más admirados no suelen ser militares de alto rango; son mujeres que defendían su territorio ante el asesinato de todos los hombres como las heroínas de la coronilla, es un niño que dejó su tambor y tomó un arma para defender el litoral boliviano como en el caso de Juancito Pinto, son las esposas de mineros quienes lograron derrocar a un dictador con una huelga de hambre como aquella liderada por Domitila Chungara o son personas con un alto nivel de compromiso social como Luis Espinal. El folklore político cuenta que los héroes bolivianos siempre provenían de los sectores más humildes y pobres, eran los más vulnerables pero sin embargo los más valientes⁸. Es así que las luchas sociales de principios de siglo, vinieron acompañadas de una retórica de guerra y revolución, donde los héroes eran nuevamente personas humildes, indígenas, jóvenes, niños y mujeres.

Se considera entonces, que existe en Bolivia una especie de pesimismo anclado en una interpretación derrotista⁹ de la historia nacional, que se encuentra muy presente en el folklore político boliviano. Este es un dato importante para entender exactamente en qué tipo de contexto “folklórico” se introduce el neoliberalismo en Bolivia. Las décadas de los 70 y 80 serían especialmente desastrosas y alimentarían dicho pesimismo. A continuación pasaremos a detallarlas.

El folklore del caos: las décadas de los 70's y 80's

Durante la mayor parte de la década de los 70 (desde 1971 a 1978) el país vivió la dictadura militar más larga de su historia encabezada por el Gral. Hugo Banzer. Fue uno de los gobiernos con más casos de violaciones a derechos humanos y también el que generaría una de las deudas externas más importantes de la historia boliviana. Estos datos contrastarían además con una etapa de gran bonanza económica. Después de 6 años en el poder, el gobierno de Banzer comienza a debilitarse y es finalmente una huelga de hambre que presiona al dictador a llamar a elecciones, las cua-

8 Puede consultarse a manera de ejemplo: <http://www.bolivia.com/noticias/autonoticias/DetalleNoticia32062.asp>.

9 En las siguientes páginas pueden apreciarse algunos artículos que precisamente reniegan de dicho afán derrotista de la cultura política boliviana. Cf: Pinto, D. (4 de agosto 2007) *Esa íntima y desconocida Bolivia*, <http://www.eldeber.com.bo/brujula/2007-08-04/nota.php?id=070803214041> ; Murillo, M. (abril 2011) *La tragedia de la educación en Bolivia*, <http://www.katari.org/articulos/2011/abr/educacion.html> ; Duran, M. (10/11/2008), *Bolivia: Juancito Pinto y el derrotismo inculcado en la niñez boliviana*, <http://bolivianueva.blogspot.com/2008/11/bolivia-juancito-pinto-y-el-derrotismo.html>.

les se constituirían en una de las más fraudulentas¹⁰ de la historia boliviana. El evidente y descarado fraude electoral generó varias protestas que pidieron la anulación de las elecciones, lo cual fue finalmente concedido. Sin embargo, la anulación de dichas elecciones no sirvió de nada puesto que el candidato oficialista daría un Golpe de Estado y se instalaría en el Palacio de Gobierno por la fuerza. Acto que tampoco serviría de nada puesto que cuatro meses después se realizaría un nuevo Golpe de Estado que llamaría a elecciones al año siguiente.

Los resultados de dichas elecciones, celebradas en 1979, reflejaron un empate que el parlamento no pudo resolver, por lo que se terminó nombrando Presidente de la República al entonces presidente del senado, Walter Guevara Arce, el cual tenía como principal tarea volver a llamar a elecciones en un año. Sin ningún apoyo político ni sindical, el gobierno de Walter Guevara Arce fue débil y duró poco menos de un mes. Algunos partidos políticos que participaron en las elecciones de 1979 se aliaron con un ex ministro de Banzer para organizar un nuevo golpe de Estado. Dieciséis días duraría el gobierno del golpista Natush Bush quien no pudo con las protestas en su contra las cuales alcanzarían dimensiones altísimas y lamentarían 500 muertes. Se cuenta de este dictador que fue visto ebrio¹¹ varias veces durante su corto mandato.

El gobierno golpista cae y se nombra como jefa de Estado a la presidenta del Senado Lidia Gueiler, la primera mujer presidenta de la historia de Bolivia. Gueiler tendría como principal tarea también el llamar nuevamente a elecciones. Estas se llevaron a cabo en 1980; sin embargo en los meses anteriores a las elecciones un número de actos terroristas¹² anunciarían un nuevo golpe de Estado. Efectivamente, 18 días después de las elecciones, se registraría uno de los golpes de Estado más violentos de la historia boliviana: se establece el estado de sitio, el toque de queda, la censura total de la prensa, las minas¹³ son intervenidas militarmente para ahogar las resistencias sindicales restantes y el ministro del interior aconseja a los bolivianos a “andar con el testamento bajo el brazo”. Esta frase se convertiría en una de las más emblemáticas y de las que mejor reflejarían el ambiente

10 Existían más votos emitidos que el número de ciudadanos inscritos, el gobierno controlaba todos los medios de comunicación y los candidatos opositores enfrentaron varios obstáculos para hacer llegar sus papeletas a los recintos electorales.

11 Cf. <http://www.cambio.bo/noticia.php?fecha=2011-11-02&idn=57606>.

12 El sacerdote Luis Espinal es asesinado por paramilitares, se registran varios atentados con bomba en la ciudad de La Paz y un accidente de avioneta termina con la vida de varios de los dirigentes de la UDP, uno de los más importantes partidos políticos de la época, del cual solo sale con vida Jaime Paz Zamora, el candidato a la vicepresidencia.

13 Los sindicatos mineros habían jugado siempre un rol protagónico en la resistencia popular a gobiernos autoritarios, por lo que su intervención militar tuvo también un alto poder simbólico.



de la época. Este régimen dictatorial se quedaría en el poder por 2 años más y se caracterizaría por sus estrechas relaciones con el narcotráfico. Al agotarse, los ganadores de las elecciones de 1980, la Unión Democrática y Popular (UDP), finalmente tomarían el poder en 1982, el año en el que Bolivia finalmente recuperaría la democracia.

Después de todos estos años de inestabilidad política, la economía boliviana se encontraba completamente colapsada. La deuda externa heredada desde la dictadura de Banzer y alimentada por los subsiguientes gobiernos había sido descuidada y había crecido enormemente. El peso de la deuda externa fue acompañado por uno de los casos de hiperinflación más altos registrados en el mundo, sumando una inflación de 20,000 % (Sachs 1987 citado en: Kohl y Farthing 2006, 55). Como dato: solamente el interés del pago de una de las deudas bolivianas era más alto que todos los ingresos provenientes de las exportaciones del país. Fue así que el Presidente Siles Zuazo decidió limitar el pago de la deuda a sólo el 25% de los ingresos de las exportaciones. Esto causó indignación en los bancos extranjeros quienes amenazaron a Bolivia con la congelación de sus bienes en el exterior, dejando a Siles Zuazo sin otra opción que reanudar el pago de la deuda. Esto aumentó la presión sobre el gobierno de Siles Zuazo quien llamó a elecciones con un año de anticipación. El nuevo gobierno liderado por Víctor Paz Estenssoro, a las tres semanas de subir al poder, instauró un plan económico llamado la “Nueva Política Económica” y anunció la implementación del Decreto Supremo 21060 que marcaría el inicio del neoliberalismo en Bolivia.

Folklore de la economía: el consenso de Washington y el D.S. 21060

El presidente estadounidense Ronald Reagan tenía su propia inflación contra la cual luchar. Su política económica consistió en recortes en el gasto federal, recortes impositivos para corporaciones, desregularización de los mercados y reducción de los gastos sociales. Tras una breve recesión, la economía estadounidense se recuperó notablemente. En este ambiente, se difunden ideas que se concentran en una profunda crítica al intervencionismo del gobierno en materia económica y que concluyen que el gobierno no es parte del problema, sino que el gobierno es el problema (Kohl & Farthing 2006, 19). Estas ideas se introdujeron en instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) cuando el entorno de Reagan impuso estos principios amenazando con la retirada del financiamiento estadounidense, si dichos principios no se aplicaban (Gill 2003, 13 citado en: Kohl y Farthing 2006, 19). En ésta época, se sucedieron diversas crisis económicas en paí-

ses en desarrollo que resultaron en una crisis internacional de la deuda externa que afectó sobre todo a países latinoamericanos. Es así que el FMI y el BM diseñaron programas económicos denominados “Programas de Reajuste Estructural” destinados a manejar la crisis internacional a través de la reducción del rol del Estado en los países afectados y su apertura a los mercados internacionales. Estas medidas económicas por parte de instituciones como el FMI y el BM fueron posteriormente denominadas “el Consenso de Washington”¹⁴.

El FMI, el BM, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el gobierno de los Estados Unidos habían retirado su apoyo económico al gobierno de Siles Zuazo y estaban dispuestos a reanudarlo si Paz Estenssoro aplicaba los principios del Consenso de Washington en Bolivia. Paz Estenssoro aceptó estas condiciones y aplicó en Bolivia uno de los “Programas de Reajuste Estructural” más drásticos de la región, reflejados en la “Nueva Política Económica” puesta en marcha gracias al Decreto Supremo 21060. Jeffrey Sachs, un renombrado economista, entonces profesor de Harvard, llegó a Bolivia algunos meses después de la introducción del 21060 y se convirtió en uno de los defensores más importantes de Bolivia frente al FMI, en la solicitud de la renovación de la ayuda al gobierno boliviano para la puesta en práctica de la Nueva Política Económica.

El Decreto Supremo 21060 incluía medidas de estabilización y reformas estructurales. Las primeras estaban orientadas a lidiar con la rampante inflación mientras que las reformas estructurales tenían por objetivo el de cambiar el modelo económico del país. Las medidas de estabilización eran mucho más severas de lo que incluso recomendaba el FMI (Morales 1992, 11) y consistían en: poner en dólares los precios del petróleo, introducir impuestos a las exportaciones de las empresas estatales de petróleo y gas, congelar y reducir los salarios del sector público lo que se tradujo en el despido de más de 35.000 trabajadores públicos, sobre todo del sector minero; y cerrar varias empresas estatales que no eran rentables (Kohl y Farthing 2006, 66). Estas medidas fueron denominadas como “Terapia de Shock” y estarían encargadas al ministro de planeamiento y coordinación Gonzalo Sánchez de Lozada. Esta terapia probaría ser muy eficiente para controlar la inflación puesto que al cabo de pocos meses esta se vería con-

14 En resumen dichas medidas consistían en 10 principios básicos: 1) Los presupuestos públicos no podrían entrar en déficit, es decir, disciplina presupuestaria. 2) El gasto público debía reducirse y concentrarse solamente en las áreas más rentables. 3) Reforma impositiva consistente en reducir los impuestos más altos y en ampliar la base de los mismos. 4) Liberalización de los tipos de interés. 5) Tipo de cambio competitivo. 6) Liberalización del comercio internacional. 7) Eliminación de barreras a inversiones extranjeras. 8) Privatización de empresas estatales. 9) Desregularización de los mercados. 10) Protección de la Propiedad Privada.



trolada e iría bajando aún más en los años siguientes. El éxito que tuvieron estas medidas para controlar la inflación le otorgaron una importante credibilidad al gobierno que le permitió gozar de más aceptación para aplicar la segunda parte del 21060: las reformas estructurales (Morales 1992, Kohl y Farthing 2006).

Las reformas estructurales, aquellas concebidas para cambiar el modelo económico boliviano, consistirían en: liberalización de los precios de cualquier tipo de control estatal y la apertura amplísima del mercado consistente en la eliminación de cualquier barrera a la inversión extranjera. Estas últimas fueron tomadas con más cautela; reflejada en la reticencia de los primeros dos gobiernos neoliberales a implementar una de sus medidas más profundas: la privatización de las empresas estatales. Esto demuestra que no existió una aceptación ciega e incondicional del neoliberalismo por parte de las élites políticas; y que el neoliberalismo tampoco gozaba de un discurso hegemónico desde su principio (Kohl y Farthing 2006, 66).

Especialmente interesante para entender el folklore neoliberal de aquella época es el analizar los discursos de los arquitectos de las primeras medidas neoliberales en Bolivia. Sachs, en un documento escrito en 1987 junto a Juan Antonio Morales, realiza un diagnóstico acerca de la crisis económica en Bolivia e indica que el más grande causante de dicha ruina económica sería el denominado capitalismo de Estado, el cual Sachs identifica como el modelo económico dominante en Bolivia desde 1952. Capitalismo de Estado hace referencia a una situación en la cual el Estado adquiere un rol capitalista al administrar algunas empresas proveedoras de bienes y servicios. Sachs intenta demostrar cómo es que la más importante constante en la historia económica del país es la ausencia de cuestionamiento a este modelo económico. Sachs dice:

118

Si el gobierno militar era de la izquierda populista, como bajo el régimen del Gral. Tórres (1970-71), o de derecha, como cuando el régimen militar del Gral. Bánzer (1971-78), se guió concibiendo al Estado como la fuerza guía de desarrollo. (Sachs 1987, 9)

Posteriormente pasa a indicar cómo es que esta misma constante se convierte en el más grande error de Siles Zuazo, el último gobierno no neoliberal de la época:

En un nivel fundamental, la coalición de la UDP falló además en darse cuenta que la profundización de la crisis era la fase sumarial del proceso al mismo sistema de capitalismo de estado, y especialmente a sus limitacio-

nes financieras. Hasta el final, el gobierno de Siles defendió la lógica de un sector público ampliado (...). (Ibid., 17)

Finalmente insiste en que la introducción de la Nueva Política Económica significa básicamente la abolición del modelo del Capitalismo de Estado que ya encontraba su inevitable muerte: *“La llamada Nueva Política Económica no era menos que un llamado para dismantelar el sistema de capitalismo de estado que había prevalecido por más de treinta años”* (Ibid., p. 24).

Es así que se presenta a la Nueva Política Económica (NPE) como un proyecto más político que económico. Morales indica lo siguiente:

La significación del retorno a la democracia es obviamente política; la de la NPE no la es menos en el sentido que va más allá de un conjunto de recetas técnicas y ha implicado cambios fundamentales en la relación entre el estado y la sociedad civil, y entre empresarios, gobierno y trabajadores”. (Morales 1992, 1.)

Se insiste en que el verdadero problema de Bolivia es un problema político, no económico (Sánchez de Lozada 1985, Conaghan 2005). Como indica el folklore neoliberal, el Estado es el problema y esto no era menos cierto en el caso boliviano, por lo que el país no podría salir adelante si no realizaba una reforma estructural que modifique el rol del Estado.

Se introduce así una de las más fundamentales creencias del neoliberalismo bajo la cual el Estado es corrupto e ineficiente por naturaleza, por lo que debe limitarse al máximo su rol en la economía. Este es uno de los elementos que Arnold ya señalaba en el “Folklore del Capitalismo”, una creencia infinita en que el Estado es inherentemente corrupto e ineficaz en temas económicos (Arnold 1937). En todo caso, no fue una idea que tuvo dificultades para calar en la sociedad boliviana después de años de caos político, de gobiernos militares cuyos actos mantenían indignados a los bolivianos y de elecciones manipuladas por gobiernos civiles y militares. El folklore político boliviano está repleto de anécdotas, algunas documentadas y otras convertidas en leyenda, que refuerzan la idea de una clase política inmensamente corrupta, avara e ignorante, una imagen reforzada a través de varios años. El neoliberalismo parecía darle una explicación “científica” a la eterna mala suerte de los bolivianos con su clase política.

Sin embargo, para toda regla hay una excepción. Arnold ilustra cómo es que el neoliberalismo argumenta poderosamente a favor de la reducción



máxima del Estado excepto en un tema: la defensa nacional. Todos los presupuestos estatales deben recortarse al máximo porque la ineficiencia del Estado no le permite manejar demasiado a la vez; sin embargo, cuando se trata de las fuerzas armadas, todas las dudas sobre la ineficiencia y la naturaleza burocrática del Estado se disipan (Arnold 1937, 376). Bolivia, por su parte, tiene una lastimera historia bélica puesto que perdió absolutamente todas sus guerras en su vida republicana y la clase militar estaba fuertemente desacreditada después de años de gobiernos militares que serían percibidos como los gobiernos más corruptos y más sanguinarios que Bolivia habría conocido. Sin embargo, la idea de que el verdadero rol del Estado es el de poner orden y de hacer cumplir las leyes se mantendría intacto en el naciente discurso neoliberal de finales de los años 80. Morales indica ésta como una de las diferencias más importantes entre Paz Estenssoro y Siles Zuazo:

Para Paz Estenssoro --lo que marca una diferencia fundamental con el gobierno de Siles Zuazo-- el saneamiento de la economía pasaba por el restablecimiento del principio de autoridad. Para ello, no hesitó en tomar medidas enérgicas contra las organizaciones laborales y los partidos de izquierda más radicales. (Morales 1992, 9)

Restablecer el “principio de autoridad” se traducía básicamente en que el Estado ya no podía estar a merced del apoyo de organizaciones sindicales cada vez que deseaba aplicar algún tipo de política. Desde 1952, año de la Revolución Nacional, los gobiernos intentaron construir su legitimidad a través de distintas alianzas con el sector sindical o con el sector campesino. El gobierno del MNR construiría una relación histórica con la Central Obrera Bolivia (COB) y dependería de su apoyo hasta prácticamente la década de los 80. Incluso los regímenes militares necesitarían de este tipo de pactos y en los 60 se crearía el “Pacto Militar-Campesino” que organizaría a grupos campesinos para que combatan a la izquierda¹⁵. El neoliberalismo debía poner fin a esto, haciendo respetar así el “principio de autoridad”.

El costo social del 21060 fue altísimo, lo reconoce el mismo Sachs en su artículo de 1987, donde indica que *“Aunque la medida era inevitable en vista de la situación fiscal, los resultados son impactantes y reflejan una tragedia social.”* (Sachs 1987, 28). Fue por eso que la implementación del 21060 fue acompañada de varias huelgas y disturbios que fueron controlados mediante el establecimiento de dos estados de sitio. Una de las intenciones implícitas de la Nueva Política Económica era el de mermar el poder

15 El apoyo que darían los campesinos a los gobiernos militares sería tan importante, que puede decirse que debido a dicho pacto las autoridades lograron la captura del *Che*.

del movimiento sindical, así como terminar con la dependencia de los gobiernos de su apoyo (Kohl y Farthing 2006, 75 pp.). Sánchez de Lozada dijo en 1985: *“La primer tarea política consiste en restaurar la autoridad del estado sobre la sociedad en su conjunto”* (Sánchez de Lozada 1985). Es ilustrativo como un discurso que hacía tanto énfasis en la restauración de la democracia en Bolivia y se enorgullecía de haber dejado atrás las represiones dictatoriales, recurriera a las tácticas utilizadas por los mismos militares, haciendo difícil de percibir la diferencia entre gobiernos democráticos y de facto (Conaghan y Malloy 1994, 163 citado en: Kohl y Farthing 2006, 69 pp.). Paz Estenssoro declararía dos estados de sitio y mandaría a 143 líderes sindicales al exilio interno en el Amazonas. Es así que según el folklore neoliberal, a pesar de que el Estado es el lugar donde la corrupción y la avaricia florecen, este debe, sin embargo, “hacer respetar su autoridad” y no volver a caer en la trampa de negociar la aplicación de políticas y medidas, muchos menos si son económicas. Reducir el rol del estado y hacer respetar su autoridad a la vez serían tareas profundamente contradictorias, que como se dijo anteriormente volverían borrosas las fronteras entre regímenes democráticos y dictatoriales. La lealtad firme a este principio sería el que ayudaría a la instauración del neoliberalismo y, a la vez, el que lo llevaría a la muerte, como veremos después.

Otro elemento reconocido por Arnold que también aparece en el joven neoliberalismo boliviano puede identificarse en el énfasis que hacen sus defensores en el reemplazo de la burocracia de la política tradicional por un gobierno tecnócrata, un gobierno de expertos¹⁶. Morales indica: La presencia dominante de técnicos en el gobierno, en vez de políticos de mas tradición, reforzaba algunas de las características autoritarias del gobierno. Hay que indicar también que los expertos del FMI y del Banco Mundial tenían un acceso a las decisiones de gobierno, como raras veces en la historia de Bolivia. La estrecha cooperación entre los técnicos bolivianos y los funcionarios de las agencias internacionales de crédito permitió apuntalar la credibilidad externa, que era tan importante o más que la interna. (Morales 1992, 10)

El equipo económico de Paz Estenssoro, liderado por Gonzalo Sánchez de Lozada, estaría compuesto por expertos en economía con un fuerte compromiso personal e ideológico con la filosofía neoliberal (Kohl y Farthing 2006, 69). Dicha preferencia ideológica se expandiría entre la mayoría de los intelectuales bolivianos de la época (Ibid., 68). La influencia de Jeffrey

16 Se registra con mucho detalle el rol de técnicos e intelectuales en la implementación del neoliberalismo en toda América Latina en el siguiente libro: Estrada Álvarez, Jairo (ed.) (2005), **Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina**, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.



Sachs en este acápite debe también ser destacada, puesto que es ilustrativa del folklore neoliberal, ya que se trataba de uno de los economistas más renombrados de la época, muchas veces considerado un “rockstar”¹⁷ de la economía, y su involucramiento en la aplicación de la Nueva Política Económica coadyuvo a reforzar la imagen de dicha política como diseñada exclusivamente por expertos.

Es importante resaltar que estos expertos no cumplían un rol exclusivamente técnico. Los tecnócratas estaban rodeados de un aura de moralismo que los convertirían en una especie de profetas que habían llegado a tierras latinoamericanas a erradicar al peor de sus males: la corrupción (Estrada 2005, 176). El neoliberalismo tenía fuertes implicaciones morales, puesto que sólo ellos conocían las medidas que no sólo combatirían la crisis económica, sino que cambiarían las bases fundamentales sobre las cuales deberían erigirse los Estados. Esto es lo que fue promovido como el verdadero mérito de la Nueva Política Económica, ofrecer las bases morales y los principios básicos que deberían dirigir la actividad política; en ese contexto, el manejo eficiente de la economía sería sólo una de las felices consecuencias que suelen acompañar a la aplicación de estos principios. Para ilustrar este punto, veamos lo que decía Sánchez de Lozada a comienzos de la aplicación del NPE.

Más que un programa estrictamente económico, la NPE es un plan político que tiende al restablecimiento de principios fundamentales para el funcionamiento de la República, en ausencia de los cuales se corre el grave riesgo de precipitarse en el camino de la desintegración del Estado Nacional. (Sánchez de Lozada 1985, 5)

Finalmente, se reconoce otro punto ilustrado por Arnold en el discurso de los arquitectos de la NPE. Arnold explica cómo es que el capitalismo pide a sus ciudadanos el sacrificio de beneficios inmediatos para salvar aquello que más queremos, de las fauces de la burocracia y la corrupción. Es así que Arnold dice que: *“El daño a la posteridad, de hecho, parecía más real que el daño sufrido por personas reales”* (Arnold 1937, 62, traducción propia). Esto muestra un discurso en el cual cualquier tipo de sacrificio cuyas repercusiones puedan sentirse inmediatamente y le sucedan a personas reales, es justificado a través de la salvación de aquello que más queremos para la posteridad. Esta petición de sacrificios personales sería

17 En las siguientes páginas WEB puede observarse el status de celebridad del que goza Jeffrey Sachs hasta el día de hoy: <http://www.treehugger.com/treehugger-radio/jeffrey-sachs-treehugger-radio-podcast.html>, <http://jeffsachs.org/2012/02/the-long-view-jeffrey-sachs-on-the-global-economy-and-rebalancing-an-unequal-world/>.

una de las características más notorias del folklore neoliberal boliviano, en el cuál veremos como varias políticas neoliberales son acompañadas de una petición de sacrificio a los bolivianos para poder salvar aquello que todos más amamos: Bolivia. Probablemente uno de los ejemplos más ilustrativos de este argumento puede encontrarse en el célebre discurso de Paz Estenssoro en el cual anunciaba la aplicación del 21060. En éste, Paz Estenssoro dice:

No podemos proponer al país medidas cosméticas para arreglar la situación actual; o tenemos el valor moral, con su secuela de sacrificios, para plantear de modo radical una nueva política, o sencillamente, con gran dolor para todos, Bolivia se nos muere. (Estenssoro 1985)

El folklore de lo absurdo: 20 años de neoliberalismo

Los siguientes gobiernos continuarían ampliando y profundizando las medidas neoliberales iniciadas en 1985. Las anécdotas propias del folklore político boliviano se seguirían acumulando, mostrando que la promesa neoliberal de terminar con la corrupción y el abuso de poder no llegaría nunca a cumplirse. En primer lugar, los resultados electorales rara vez se reflejaban en la constitución del poder político debido a que era imposible para los partidos políticos reunir la cantidad de votos necesaria para conseguir una mayoría parlamentaria, por lo que era necesario que se establezcan alianzas políticas, en muchas ocasiones de las más extrañas. Por ejemplo, las elecciones de 1989 tuvieron como ganador a Gonzalo Sánchez de Lozada, muy cerca se encontraba el ex dictador Hugo Banzer y en tercer lugar estaría Jaime Paz Zamora, líder del partido de izquierda. En una de las alianzas más bizarras de la historia boliviana, Hugo Banzer le otorgó la presidencia a Jaime Paz Zamora, que había salido tercero en las elecciones. Otro punto extraño es que Paz Zamora, en completa contradicción de su postura ideológica de izquierda, continuó profundizando las medidas neoliberales iniciadas en el anterior gobierno. El gobierno de Paz Zamora es, además, percibido como uno de los gobiernos más corruptos¹⁸ desde la recuperación de la democracia debido a sus relaciones con el narcotráfico y a que su mano derecha, Oscar Eid, pasó 4 años en la cárcel por cargos de narcotráfico.

Después de Paz Zamora, Gonzalo Sánchez de Lozada fue elegido presidente y puso en práctica el Plan de Todos, un conjunto de reformas políticas,

18 Dicha percepción, además de varios otros casos de corrupción que caracterizaron al neoliberalismo, pueden encontrarse en la siguiente fuente: El Diario, (15/02/2009), Los grandes casos de corrupción en Bolivia, http://www.eldiario.net/noticias/2009/2009_02/nt090215/2_07plt.php.



económicas y sociales que constituirían el apogeo del neoliberalismo en Bolivia. La capitalización sería una de las medidas más emblemáticas de dicho plan de gobierno. Ésta, a diferencia de la privatización, no otorga el 100% de la empresa a los inversionistas, sino solamente el 51%; el otro 49% pertenecía a todos los ciudadanos bolivianos. Según el modelo de capitalización de Sánchez de Lozada el 49% perteneciente a los ciudadanos bolivianos sería puesto en un Fondo de Pensiones y en otras rentas sociales como el BONOSOL (bono para ancianos). Las empresas nacionalizadas serían las siguientes: Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE), Lloyd Aéreo Boliviano (LAB), Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), y algunos sectores de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). Lastimosamente, la capitalización no siempre traería los resultados esperados. Llevaría al despido de varios funcionarios de estas empresas, el estado perdería la mitad de las ganancias que provenían de las mismas y los precios de los servicios de dichas empresas subirían, en ocasiones, a montos inaccesibles para la población.

La capitalización pondría a prueba varias supersticiones neoliberales que se encontrarían supuestamente basadas en principios científicos. En primer lugar, se creía que la inversión en las empresas capitalizadas, por sí misma, haría crecer la economía. Este supuesto también es rescatado por Arnold al indicar que la inversión en empresas privadas es vista siempre como más beneficiosa que la inversión en empresas públicas debido a la naturaleza perniciosa del Estado (Arnold 1937). Es así que se espera que la inversión en empresas privadas sea automáticamente buena para estimular la economía. En segundo lugar, se creería que la capitalización crearía empleo. Sin embargo, la inversión de muchas empresas transnacionales no estaba necesariamente ligada al empleo; por ejemplo, la inversión más grande en el LAB fue la compra de un Boeing. Se dice que esta compra probablemente creó más trabajo en Seattle que en Bolivia (Kohl y Farthing 2006, 112). Además de la pobre creación de empleos, la capitalización implicó numerosos despidos¹⁹. Se esperaba también que los empresarios nacionales aprovechen el momento y las circunstancias para invertir en empresas nacionales. Sin embargo, en vez de mirar a largo plazo, como propone el neoliberalismo, los empresarios bolivianos tenían una visión de corto plazo, puesto que ellos mejor que nadie conocen lo inestable que puede ser Bolivia.

Los resultados de la capitalización aumentarían el inventario del folklore político boliviano. El caso de ENFE, la empresa de ferrocarriles, es emblemático. En primer lugar, ENFE fue adquirida por una empresa chilena, lo

19 YPFB pasó de tener 9,150 empleados antes de su capitalización, a tener 600 empleados el año 2002 (Kohl y Farthing, 112).

cual se constituye en un tema sensible, ya que Chile es el enemigo histórico de Bolivia. Cuando la empresa empezó a decaer, los inversionistas chilenos comenzaron a vender tierras y estaciones de tren enteras. Al no poder mantener la red ferroviaria removieron varias secciones de la misma y llevaron varios materiales a Chile para la construcción de líneas férreas mineras en ese país (Kohl y Farthing 2006, 117). ENFE se convirtió en el fantasma de una empresa ya maltrecha y el “cementerio de trenes”, un lugar donde se acumulan varios vagones olvidados de los antiguos trenes de ENFE, se convirtió en uno de los atractivos turísticos más curiosos en Bolivia.

Otro dato curioso de la democracia boliviana es que después del gobierno de Sánchez de Lozada, Hugo Banzer fue elegido democráticamente, convirtiendo a Bolivia en el único país latinoamericano que eligió democráticamente a un ex dictador. Su gestión, además, no estaría exenta de escándalos de corrupción figurando, entre los más relevantes, el uso de fondos de emergencia donados para la atención de un terremoto que devastaría a una de las zonas más pobres del país, para la compra de un avión presidencial²⁰. Banzer se enfermaría y moriría antes de poder terminar su mandato y su vicepresidente, Jorge Quiroga, terminaría el último año del mismo. Gonzalo Sánchez de Lozada iniciaría después su segundo mandato el año 2002, el cual terminaría poco más de un año después cuando fuertes protestas sociales lo obligarían a renunciar a su cargo y a escapar del país, quedando pendiente un juicio de responsabilidades en su contra por la muerte de más de 60 personas durante los disturbios sociales.

El Folklore de la guerra: La guerra del Agua, Febrero Negro y la Guerra del Gas.

Hasta ahora hemos mostrado cómo el folklore político boliviano ha tenido las siguientes constantes: Bolivia es un país inmensamente rico, capaz de construir un puente de plata entre Potosí y Madrid, pero maldecido con una clase política que se dedicaría a enriquecerse, empobreciendo a la población. El hombre más rico del mundo fue en algún momento un boliviano, pero la fuente de sus riquezas, las minas, y sobre todo los mineros, son inmensamente pobres. Ante estas circunstancias son los más débiles y los más desprotegidos aquellos que luchan por Bolivia; los únicos suficientemente valientes para defenderla de todo enemigo interno o externo que desee aprovecharse de sus recursos.

20 Para más información:

<http://www.emol.com/noticias/internacional/2001/08/31/64709/bolivia-acusan-a-banzer-de-corrupcion-por-compra-de-avion.html>.



Toda esta mitología recobraría una especial fuerza con el comienzo del nuevo milenio, gracias a acontecimientos como “La marcha por el Territorio y la Dignidad”, “La guerra del agua” y “La guerra del gas”, los cuales revivirían y les devolverían vigencia a los pilares de la mitología política boliviana, previamente explicados.

Las políticas neoliberales encontraron grandes dificultades a principios del 2000, sobre todo en lo que concierne a la entrada de empresas transnacionales en el país, principalmente gracias a los procesos de privatización y capitalización ejecutados entre 1993 y 2001. En 1999 Hugo Banzer suscribió un contrato con el consorcio extranjero “Aguas del Tunari”, en el cual participaban empresas extranjeras como Bechtel de Francia, para la administración del servicio público del agua en la ciudad de Cochabamba. Para comienzos del año 2000 las tarifas del agua comenzaron a subir, lo que ocasionó una serie de levantamientos y protestas protagonizados y organizados sobre todo por la denominada “Coordinadora del Agua”. La Coordinadora del Agua comenzó a cuestionar la favorabilidad del contrato suscrito con la empresa “Aguas del Tunari”, logrando que finalmente, en un plebiscito, cerca de 50.000 personas expresaran su deseo de expulsar a la empresa de Cochabamba. La guerra del Agua mostró los primeros indicios en Bolivia del descontento de la población civil frente a la participación de las empresas transnacionales en el país, y en general, con el modelo económico neoliberal. Finalmente después de intensas medidas de presión social y de lamentar varios heridos y muertos, el consorcio Aguas del Tunari abandonó Bolivia.

El descontento frente a la política económica continuó durante el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada. A comienzos del 2003 se impuso un impuesto al salario para hacer frente a las preocupantes cifras del déficit fiscal que seguía aumentando a pesar de que las medidas neoliberales prometían controlarlo. Este impuesto originó una ola de protestas sobre todo en los sectores públicos siendo la Policía Nacional uno de los sectores que más afectado se sintió por dicha medida económica. Esto motivó el amotinamiento de los efectivos policiales en La Paz y una marcha de protesta hacia la Plaza Murillo, plaza de armas de la ciudad de La Paz, provocando el enfrentamiento armado entre policías y militares, causando en tres días de lucha un total de 31 muertos. Estos hechos que fueron conocidos como “Febrero Negro”²¹, finalmente llevarían al presidente a retirar el proyecto tributario. Las protestas contra el denominado “impuestazo” y

21 Aparte del enfrentamiento entre policías y militares se produjeron varios incendios provocados en lugares como el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Desarrollo Sostenible, la Vicepresidencia, algunos canales de televisión, sedes de algunos partidos políticos y saqueos a varios locales comerciales y empresas privadas.

los hechos ocurridos en La Paz se extendieron hasta Oruro, Cochabamba y Santa Cruz.

El tema de la comercialización de los recursos naturales bolivianos y la relación del Estado con las empresas transnacionales que los administraban, empezó a preocupar cada vez más a la población. Diferentes sectores sociales deseaban participar del debate sobre el destino del gas boliviano (el recientemente descubierto recurso natural que prometía sacar adelante la economía boliviana) y frente a la negativa del gobierno de discutir estos temas, se anunciaron varias movilizaciones por parte de campesinos en zonas rurales de Cochabamba, La Paz y en El Alto en protesta a la política gasífera del gobierno. La decisión del gobierno de exportar gas por los puertos de Chile molestó a varios sectores sociales que consideraban que esta decisión era una *alta traición a la patria* (como lo denominaron los mineros de la mina Siglo XX en una marcha contra la política de exportación del gas de Sánchez de Lozada). Varios turistas que quedaron atrapados en el país debido al conflicto, fueron evacuados en una operación encabezada por el Ministro de Defensa, Sánchez Berzaín. Esta operación tuvo un trágico desenlace dejando seis muertos en Sorata, lo que produjo el levantamiento de localidades aledañas como Warisata, creando más enfrentamientos y más muertes. Pocos días después, desde el 10 hasta el 17 de Octubre, se produjo la denominada “Guerra del Gas” que terminó con la renuncia del presidente Sánchez de Lozada y con un saldo de más de 60 muertos.

Tras la renuncia de Sánchez de Lozada, asumió la presidencia Carlos Mesa, el vicepresidente, y seguiría una secuela de inestabilidad política parecida a aquella vivida en los años 80. Después de los enfrentamientos del 2003, la presidencia de Mesa no contaba con apoyo político por lo que intentó basarse en la aceptación popular. Si bien tuvo altos índices de aceptación al principio, el presidente Mesa construyó una turbulenta relación con la región de Santa Cruz que había radicalizado sus peticiones de autonomía. Ante las presiones del Oriente, la pérdida de apoyo del Movimiento Al Socialismo (MAS) y tras una fuerte crisis política traducida en confrontaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, Carlos Mesa renunció a la presidencia de Bolivia en Junio del 2005 también en un ambiente de confrontación social, delegando el poder y siguiendo la cadena de mando constitucional, al presidente de la Corte Suprema de Justicia, Eduardo Rodríguez Veltzé, quien fue encomendado con la importante tarea de llamar inmediatamente a elecciones. Dichas elecciones fueron ganadas por el líder del MAS, Evo Morales, cuyo gobierno marcaría el fin del neoliberalismo en Bolivia.



A modo de conclusión

El objetivo de este ensayo, como se indicó en la introducción, era el de hacer un recorrido histórico para analizar cómo se había interpretado el rol del Estado en los diferentes repertorios folklóricos estudiados, con el fin de demostrar la influencia de las interpretaciones culturales en el devenir histórico de un país y para llamar la atención de economistas y otros científicos sociales para que vuelquen la mirada a otras facetas de la economía.

Una de las primeras conclusiones que saltan a la vista después de este análisis consisten en que ciertas contradicciones entre el folklore neoliberal y el folklore boliviano pueden ayudar a explicar las dificultades por las que ha atravesado el modelo neoliberal en Bolivia. Por un lado, el folklore neoliberal, tal y como ha sido introducido en Bolivia, valoraba como algo muy importante el “principio de autoridad”. Las creencias en este aspecto decían que el gobierno debe hacerse respetar y ya no puede estar a merced de las voluntades populares; además, del sostenimiento de este principio, dependía la subsistencia del modelo económico y el futuro del país en sí mismo. Gonzalo Sánchez de Lozada expresaría lo siguiente en su carta de renuncia:

(...) es mi deber advertir que los peligros que se ciernen sobre la patria siguen intactos, la desintegración nacional, el autoritarismo corporativista y sindical y la violencia fratricida, estos peligros se asientan en la circunstancia histórica en que los fundamentos de la democracia han sido puestos en cuestión, quiera Dios que algún día no tengamos que arrepentirnos de todo esto.” Sánchez de Lozada se lamenta cuando se da cuenta que para el año 2003, él ya no podía mantener dicho principio de autoridad: “Yo pensé que era la misma Bolivia que yo había gobernado antes (...) y que al mostrar autoridad, mostrar algo de mano firme, yo podía continuar gobernando. (Entrevista a Sánchez de Lozada en: Robins 2006, 102)

Sin embargo, el folklore boliviano no podía aceptar esta condición. Años de gobiernos descaradamente corruptos, de dictaduras que hicieron correr mucha sangre y de uso indiscriminado y arbitrario de la fuerza por parte del Estado, hicieron que los bolivianos vean como una contradicción que la promesa neoliberal de una reducción máxima posible del Estado tenga que pasar por el aumento de sus capacidades coercitivas. La tarea de restaurar el “principio de autoridad” precisamente alimentaba la desconfianza al Estado y a la clase política, desconfianza tan profundamente arraigada en el folklore político boliviano.

Fueron dos negativas fundamentales que le costarían el cargo a Sánchez de Lozada: el negarse a realizar un referéndum sobre la política gasífera y el negarse a convocar una Asamblea Constituyente. Según Gonzalo Sánchez de Lozada su decisión se basaba precisamente en su fuerte creencia acerca de la importancia de hacer respetar el “principio de autoridad”. Estas dos negativas entrarían en choque precisamente con aquello que se considera que siempre ha sido un problema en Bolivia: la negación a la participación de la población boliviana en temas políticos y económicos. Es fundamental en el folklore político boliviano la concepción de que los bolivianos nunca han podido decidir sobre sus recursos naturales, la noción de un continuo despojo de sus riquezas, y las grandes luchas sociales de la historia nacional están relacionadas con la defensa de este derecho. Las ideas neoliberales que rezan que las decisiones económicas más importantes de un país deben ser confiadas únicamente a expertos y equipos técnicos simplemente no podían calar en Bolivia.

Como se dijo anteriormente, existía un punto en el cual ambos “folklores” coincidían enormemente: el Estado es corrupto y su rol debe ser limitado. El neoliberalismo les ofreció a los bolivianos una receta que parecía infalible para curar este mal. Sin embargo, la cura resultó peor que la enfermedad. Los altos niveles de corrupción de los gobiernos neoliberales fueron la principal razón para la pérdida de confianza en el modelo neoliberal y de su caída.

Las teorías económicas neoliberales usan como premisa principal el argumento que dice que la situación ideal consistiría en entregar el manejo de la economía al mercado y no a personas concretas, ya que este se encuentra regulado por normas propias y funciona casi como un frágil ecosistema que dejaría de marchar a la perfección si se realizase alguna intervención. Esto ha llevado a que la retórica neoliberal prácticamente haya mitificado al mercado, de la misma manera que la teoría política moderna ha mitificado al Estado. Así empieza a reemplazarse la ciencia por el mito, permitiendo crear instituciones que puedan llegar a ser denominadas como “demasiado grandes para fallar”. O como en el caso boliviano en el que la búsqueda de un Estado reducido ha llevado a la búsqueda de un Estado “demasiado grande para cuestionar”.

También es importante recalcar que no es sólo la teoría económica neoliberal la que cae presa de estos repertorios folklóricos. Lo mismo sucede con el marxismo y las teorías socialistas y comunistas. En general, dice Bunge, cualquier teoría reduccionista que considera que los hechos sociales tienen un solo y único origen tiende a tener deficiencias. Lo que Bunge llama reduccionismos, puede encontrarse en varias disciplinas, no sólo en la economía; existen reduccionismos en la política que usualmen-



te suelen reducir todos los fenómenos sociales a la búsqueda de poder. Existen los reduccionismos culturalistas, que reducen todo hecho social a la cultura y que en vez de utilizar al relativismo cultural como una metodología la utilizan como una justificación para todas las diferencias. Estos reduccionismos también pueden verse en la biología y en la psicología. En la economía, dice Bunge, existen dos reduccionismos diferentes; cuyas afirmaciones entran en contradicción pero que funcionan bajo la misma lógica: ambos ven el origen de todos los hechos sociales en la economía. El reduccionismo individualista intenta explicar muchos fenómenos diferentes con la teoría del egoísmo natural del hombre, y el reduccionismo colectivista intenta explicar otro tanto de fenómenos a través de la teoría de la lucha de clases. Bunge dice lo siguiente:

Sostengo que todas las estrategias reduccionistas mencionadas, sean holistas o individualistas, han fallado en resolver cualquier problema social interesante. En consecuencia, no han aportado mucho en el diseño de políticas sociales viables y moralmente admisibles (...) Son, en el mejor de los casos, programas de investigación frustrados, y, en el peor, ideologías. Por lo tanto es necesario buscar una alternativa viable, libre del sencillo mito de que la vida y el cambio social tienen una única fuente. (Bunge 2001, 57)

Muchas veces la economía tiende a olvidar que es una ciencia social y no una ciencia exacta o pura. Ha olvidado mantener contacto con otras esferas sociales que influyen fuertemente en su área de estudio y en ciertas ocasiones ha caído en la superstición de creer que, cuando se trata de economía, la cultura no juega ningún papel en las tomas de decisiones de las personas. Incluso de las más doctas. Se crea así el mito de que ni la cultura, ni el contexto histórico o político, ni las mismas acciones de los propios protagonistas del mercado son capaces de perturbar la armonía a la que un mercado libre se inclina naturalmente. Afirmar esto es pensar que la economía es supra humana, en el sentido en el que no sería el producto de las relaciones sociales si no el producto de las acciones del individuo aislado, de un individuo deificado. Si queremos darle un rostro humano a la economía es necesario abandonar la noción de que el principio y el fin de la economía se basan en el individuo y de que éste es el centro del universo.

En ese sentido, este ensayo es un intento de reintroducir la variable cultural para el análisis de la economía; y de esta forma, poder establecer un diálogo entre las diferentes ciencias sociales que a pesar de su proximidad suelen tener pocos espacios en común para compartir sus resultados, sus reflexiones y sus teorías. Pero quedan, desde luego, todavía muchos puentes por tender y mucho más diálogo multidisciplinario que entablar.

BIBLIOGRAFÍA

Libros y Artículos

Amed, I. 2012. "The Long View. Jeffrey Sachs on the Global Economy and Rebalancing an Unequal World." última modificación 27 de Febrero. <http://jeffsachs.org/2012/02/the-long-view-jeffrey-sachs-on-the-global-economy-and-rebalancing-an-unequal-world/>

Apaza, Rubén. 2012. "Ganancias Criollas para salud, educación y gobierno boliviano." última modificación 11 de Mayo. <http://ruben-apaza.blogspot.com.es/2012/05/salud-educacion-gobierno-boliviano.html>

Arnold, Thurman .1937. *The Folklore of Capitalism*, New Haven: Yale University Press.

"Bolivia: Acusan a Banzer de corrupción por compra de avión." 2011. Última modificación 31 de agosto. <http://www.emol.com/noticias/internacional/2001/08/31/64709/bolivia-acusan-a-banzer-de-corrupcion-por-compra-de-avion.html>

Bunge, Mario. 2001. "Construyendo puentes entre las ciencias sociales." en: *Desigualdad y Globalización. Cinco Conferencias* Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales UBA, Manantial.

-----1999. *Las Ciencias Sociales en Discusión: una perspectiva filosófica*, Buenos Aires: Sudamericana.

----- 2010. *Las Pseudociencias ¡vaya timo!*, 14. Pamplona: Laetoli.

Carrasco, M. 2011. "Alberto Natusch Busch estuvo ebrio a los 15 días del golpe de estado."

última modificación 2 de noviembre. <http://www.cambio.bo/noticia.php?fecha=2011-11-02&idn=57606>

Carvalho Neto, Paulo. 1956. *Concepto de Folklore*. Lobato: Livraria Monteiro.

Duran, M. 2008. "Bolivia: Juancito Pinto y el derrotismo inculcado en la niñez boliviana." última modificación 10 de noviembre. <http://bolivianueva.blogspot.com/2008/11/bolivia-juancito-pinto-y-el-derrotismo.html>



“Economist Jeffrey Sachs on Poverty, Politics, Pipelines, and Protests.” 2012. <http://www.treehugger.com/treehugger-radio/jeffrey-sachs-treehugger-radio-podcast.html>

Entrevista con Mario Bunge: “De todas las pseudociencias, la más peligrosa es la teoría económica ortodoxa.” 2011. Última modificación 2 de abril. <http://www.enciezadigital.com/detallenoticia.asp?Idnoticia=85399>

Estensoro, Víctor Paz. 1985. *Promulgación del Decreto Supremo 21060*. <http://www.youtube.com/watch?v=V4pkGbEyH6I>

Estrada Álvarez, Jairo (editor). 2005. *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Francovich, Guillermo. 1987. *Los mitos profundos de Bolivia*. La Paz: Los Amigos del Libro.

Kohl, Benjamín y, Linda Farthing. 2006. *Impasse in Bolivia*. London: Zed Books.

“Los grandes casos de corrupción en Bolivia.” *El Diario*. 15 de febrero 2009. http://www.eldiario.net/noticias/2009/2009_02/nt090215/2_07plt.php

“Los héroes bolivianos y los aliados de la guerra.” 2006 Última modificación 23 de marzo.

<http://www.bolivia.com/noticias/autonoticias/DetalleNoticia32062.asp>

Montoya, V. 2007. “Dos veces Antonio Paredes Candia.” <http://www.jornaldepoesia.jor.br/BHAH07apcandia.htm>

Morales, Juan Antonio. 1992. *Política Económica en Bolivia después de la Transición a la Democracia*. La Paz: ISEC.

Murillo, M. 2011. “La tragedia de la educación en Bolivia.” Última modificación abril. <http://www.katari.org/articulos/2011/abr/educacion.html>

Paredes Candia, Antonio. 2000. *Anécdotas de gobernantes y gobernados*. Ediciones Isla.

Pinto, D. 2007. "Esa íntima y desconocida Bolivia." Última modificación 4 de agosto. <http://www.eldeber.com.bo/brujula/2007-08-04/nota.php?id=070803214041>

"Retorno al Coloniaje." 2010. Última modificación 26 de marzo. http://www.eldiario.net/noticias/2010/2010_03/nt100326/0_01edt.php

Robins, Nicholas. 2006. *Conflictos políticos y movimientos sociales en Bolivia*. La Paz.: Plural.

Sachs, Jeffrey, y Morales, Juan Antonio. 1987. *La crisis económica en Bolivia*. La Paz: IISEC.

Sánchez de Lozada, Gonzalo. 1985. *La Nueva Política Económica*. Foro Económico, 5: 5.

"Turismo." 2001. <http://www.bolivia.com/turismo/ciudades/potosi/historia.htm>

Tudor, Henry. 1972. *Political Myth*. Londres: Pall Mall Press.

Valdivieso, Herbert. 1976. "La indumentaria folklórica: símbolo del atraso social de Bolivia." *Revista de literatura hispánica* 3: 13.



Un Estado congestionado

Juan Pablo Chamón Saucedo¹

Resumen

A partir de la teoría institucional de Douglass North se realiza un análisis de la Nueva Constitución Política del Estado en Bolivia, con el objetivo de determinar la existencia de un Estado congestionado o no. Se entiende por Estado congestionado a aquel Estado que tiene una gran acumulación de tareas encargadas y que esto no le permite cumplir con lo mínimo dentro de una sociedad que es garantizar la vida de las personas, la libertad y la propiedad privada.

Palabras clave: Nueva Constitución Política del Estado Bolivia; Douglass North; Estado; Congestión.

Abstract

The following work analyzes Bolivia's new Constitution in order to determine whether its implementation has resulted in a congested state using Douglass North's theory of institutions. It is understood by congested state one that has a great load of duties it must carry out which do not allow it to accomplish even the minimum of such duties within a society, among which are the guarantee to life, liberty, and the protection of private property.

Key Words: State; Congestion; Douglass North; Bolivia's New Constitution.

Lectura de la Nueva Constitución Política boliviana desde Douglass North

Parece existir una cierta tendencia en Bolivia que los estudios en las ciencias sociales se enfocan en los asuntos sociales y a partir de eso explican el por qué estamos como estamos. El presente trabajo tiene como objetivo hacer un análisis del rol del Estado en Bolivia, mediante la lectura de la Nueva Constitución Política del Estado a través de la teoría institucional del economista Douglass North.

1 Afiliación institucional: Asociación LIBERA. Comentarios a: jpchamon18@hotmail.com



Mediante el presente se pretende mostrar un nuevo enfoque, donde se analice a partir de la teoría de D. North por qué el Estado boliviano es un Estado congestionado. Por Estado congestionado se entiende que el Estado tiene una acumulación excesiva de tareas encargadas para cumplir dentro de la sociedad, lo que le obstruye para llegar a cumplir con lo mínimo indispensable para garantizar mejores condiciones para los bolivianos. Lo mínimo indispensable vendría a ser entendido como el deber del Estado de garantizar tres hechos: la vida de los ciudadanos, la libertad de los mismos y su propiedad privada. Para mostrar este nuevo enfoque, primeramente se expondrán las partes a ser estudiadas de la Nueva Constitución Política del Estado en Bolivia, para después estudiar lo más relevante de la teoría de Douglass North de un ensayo escrito en 1992 y luego llegar a conclusiones preliminares.

La Nueva Constitución Política del Estado en Bolivia

La inestabilidad política de inicios de la década del 2000 hasta el año 2005, marcaron el contexto por el cual se generó un criterio generalizado de que Bolivia necesitaba una Nueva Constitución Política. La elección de Evo Morales con el 53,74%, dio paso al Movimiento al Socialismo (MAS) para ser el principal actor en la creación de una Nueva Constitución. El llamado a una Asamblea Constituyente el año 2006 y la mayoría de constituyentes que obtuvo el MAS por votación, fue la oportunidad histórica de este partido de generar una Constitución acorde a la realidad del país. La Asamblea Constituyente se caracterizó por ser polémica en tres temas centrales: la participación de las minorías, los regímenes autonómicos y el pedido de capitalía plena por parte de Sucre. El trabajo de esta Asamblea no fue sencillo y el texto actual de la Constitución Política del Estado (CPE) es un texto compromiso elaborado por una comisión parlamentaria interpartidaria a base de la versión que se aprobó por los asambleístas constituyentes en Oruro sin la participación de la oposición política.

Mediante referéndum, Bolivia en el año 2009 aprobó una Nueva Constitución Política del Estado (NCPE), la cual presenta una nueva estructura, un cambio paradigmático respecto a la anterior Constitución. La idea por la que se llamó a una Asamblea Constituyente y la posterior aprobación de una Nueva Constitución fue porque se pretendía un cambio profundo en la estructura del Estado en Bolivia. Se aprobó una Constitución de 411 artículos, con la intención de transformar estructuralmente (institucionalmente) al Estado boliviano.

El presente trabajo centra su atención en el Título II² de la NCPE boliviana que contempla 63 artículos³, donde se establecen derechos de los bolivianos y bolivianas, y solamente existe un artículo con 16 incisos donde se pueden observar los deberes de los bolivianos y bolivianas. (Constitución Política del Estado 2009, Art.108). Se puede encontrar en los artículos ya mencionados la constante: “El Estado garantizará”, “Se garantiza”, “Es obligación del Estado”, “Es deber del Estado”, “El Estado protegerá”. Claramente, el Estado asume para sí mismo el deber de cumplir con todas las necesidades de la población. En teoría, esto puede ser visto como un hecho positivo pero, ¿hasta qué punto es real? ¿Es simple retórica? ¿Es capaz el Estado de cumplir con esto?

Teoría institucional de Douglass North

Douglass North es un economista e historiador estadounidense, co-ganador del Premio Nobel de Economía de 1993. Las investigaciones de North se han enfocado en estudiar el papel de las instituciones en el desarrollo económico. El aporte de este prestigioso economista se encuentra en la manera en la que sostiene las bondades de las ideas liberales, las cuales buscan liberar al ciudadano de la ineficacia estatal y circunscriben los roles estatales a la defensa de los DDHH y la propiedad privada. El presente trabajo se enfocará en su ensayo “*Instituciones, ideología y desempeño económico*” (North, 1992).

Para Douglass North “Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad; más formalmente, son restricciones creadas por las personas para dar forma a la interacción humana” (North,1992, 2), por lo tanto son la estructura de la sociedad. El Estado se puede definir como el conjunto de instituciones de la sociedad que son poseedores del poder infraestructural⁴, del uso legítimo de la fuerza con una serie de funciones dentro de las sociedades. En sí, el Estado es el órgano creador de las instituciones.

North menciona que las instituciones se componen de reglas formales y restricciones informales. Las restricciones informales son impuestas por la ideología de las personas, las reglas formales son lo que conocemos como los instrumentos legales del derecho. El funcionamiento de las instituciones con el cumplimiento de cuatro variables son las que determinan el

2 Si bien en el Título III de la NCPE se contempla la estructura estatal subnacional, la cuál podría ser muy útil para el presente trabajo. Quedará para una siguiente investigación.

3 NCPE. Arts. 13 al 76.

4 Para un análisis más detallado ver Michael Mann, *Infrastructural Power Revisited*. In *Studies in Comparative International Development (SCID)*. Springer New York. Url: <http://dx.doi.org/10.1007/s12116-008-9027-7>.



costo del intercambio. La primera variable es el costo de medir el desempeño de los componentes del mercado, la segunda variable es el tamaño del mercado, la tercera es el cumplimiento y la cuarta es la ideología.

El costo de medir el desempeño de los componentes del mercado es lo que determina cuanto debe ser el costo de inversión en asuntos de organización dentro de las sociedades, como North menciona

(...) la inmensa cantidad de recursos que las sociedades dedican a las organizaciones y al cumplimiento de la ley sería superfluo en un mundo donde la medición de costos fuese cero. (North,1992, 7)

El tamaño del mercado es lo que indica cuan impersonal es el mismo, en un mercado pequeño hay más probabilidad que los actores se conozcan, por lo tanto, hay menos posibilidades que los actores se aprovechen los unos de los otros. Si hay menos posibilidades que los actores se aprovechen no existe la necesidad de invertir en contratos muy específicos, lo que reduciría el costo de los mismos.

El cumplimiento es una variable muy importante, como bien North lo expresa, en un mundo con cumplimiento perfecto no habría necesidad de hacer trampa. Obviamente, un mundo de cumplimiento perfecto no existe por lo tanto es fundamental la existencia de un sistema judicial imparcial que haga cumplir las normas, que permita que las instituciones prevalezcan.

Un hecho importante en la teoría de North es la implantación de las instituciones, la manera en que estas se sumergen en la dinámica de una sociedad. El buen funcionamiento de las mismas es lo que genera estabilidad, certidumbre y un buen desempeño económico y social.

North y la CPE boliviana

Una vez vista la teoría de D. North se puede decir que las instituciones creadas por el Estado en la CPE generan dos problemas:

- (1) Constitucionalizan la ineficiencia de una sociedad que no confía en el Estado.
- (2) Se genera una congestión de funciones para el Estado, por lo tanto imposibilita que el mismo sea eficiente en lo mínimo que es garantizar la vida, la libertad y la propiedad privada de las personas. El

Estado pretende abarcar lo más que se pueda y esto no le permite lograr cumplir con lo mínimo.

Veamos más a fondo el primer problema:

Parece ser que la sociedad boliviana se ha acostumbrado a exigir al Estado todo lo que se le pueda sacar. Desde un punto de vista constitucional están en su derecho y utilizando a North, esta es claramente la ideología de la misma, pero resulta más interesante en este sentido el planteamiento de H.C.F Mansilla de lo que llama la “mentalidad de la colectividad boliviana” (Mansilla, 2010, 15) en su ensayo *“El carácter conservador de la nación boliviana”*. Utilizando el concepto de mentalidad de Américo Castro que dice lo siguiente: *“aquella realidad fluida, que puede ser intuida fácilmente, pero que es difícil de determinar científicamente”* (Mansilla, 2010, 16).

El Estado boliviano se ha caracterizado por subvencionar sectores estratégicos de la economía con el fin de bajar los costos para las personas que viven bajo su soberanía. Las personas, a través del tiempo, se han acostumbrado a exigir al Estado el mantenimiento de las subvenciones y sumado a esto surgen comúnmente presiones sociales exigiendo al Estado la generación de mayores oportunidades, en resumen se espera que el Estado sea el generador de bienestar socioeconómico.

El problema radica en la influencia que esto tiene en la mentalidad colectiva de las personas acerca de cuál debe ser el rol del Estado dentro de la sociedad. Un claro ejemplo de esto son la cantidad de movilizaciones de corte social que exigen en su totalidad mayores condiciones al Estado, es ya un hecho común ver estas movilizaciones. Las personas esperan que el Estado sea el que tenga la iniciativa para mejores días en todos los ámbitos. La fundación UNIR en su informe de conflictividad del mes de diciembre de 2011 nos muestra que a lo largo del 2011 han existido 1406 conflictos denominados sociales, cifra récord según la misma fundación, una clara expresión del malestar existente en la población boliviana. ¿A qué se debe este malestar? ¿Contra quién es este malestar? El malestar es sin dudas contra el Estado, y el mismo se debe al mal enfoque del rol del Estado dentro del país y al escaso funcionamiento de las instituciones, lo que no permite que se atiendan de buena manera los requerimientos de las personas. Un conflicto que perdura en el tiempo se convierte en tensión, la tensión se traduce en incertidumbre que no permite crear un contexto favorable a un buen desempeño económico. El problema no es el contexto, el problema de fondo es la congestión de funciones, lo establecido en la nueva CPE y este es el segundo problema:



Bolivia tiene un Estado congestionado. Las instituciones no funcionan. Se pretende que el Estado esté siempre presente y sea además del garante de derechos de las personas el generador de los mismos. Y esta concepción no sólo parte de la mentalidad colectiva de las personas, es también intención del Estado tener ese rol dentro de la sociedad. Se dice Estado congestionado en el sentido de que el Estado tiene una acumulación excesiva de tareas para cumplir dentro de la sociedad, lo que le obstruye para llegar a cumplir con lo mínimo indispensable para garantizar mejores condiciones. Entendiendo como mínimo indispensable a lo ya mencionado anteriormente, que el Estado garantice el derecho a la vida, el respeto a la propiedad privada y a la libertad individual de las personas. El Estado asume para sí mismo una gran cantidad de funciones específicas para cumplir, no se preocupa por garantizar mejores condiciones sino pretende, mediante la nueva CPE, generarlas. Mediante la idea y la intención de que el Estado sea generador de bienestar.

North dice que las instituciones las crea el Estado y éstas se amoldan de acuerdo a las restricciones informales que las personas imponen sobre las mismas, dentro de un Estado congestionado son muchas las instituciones que se crean. La nueva CPE boliviana da paso a la creación de varias instituciones con el fin de cumplir con las reglas del juego. Las personas imponen sobre las mismas sus restricciones informales, mayor complejidad en hacer un trámite lleva a que estas busquen alternativas diferentes a los conductos institucionales. Se amplían las restricciones informales creando una institucionalidad diferente a la establecida por las reglas formales, subiendo necesariamente el costo de vida y generando una costumbre en las personas que no es la mejor para una buena dinámica dentro de la sociedad.

Siguiendo a North, son las personas las que hacen funcionar a las instituciones, entonces, si se toma al Estado como el generador de bienestar se crea un hábito en la mentalidad colectiva de las personas, que son las que hacen funcionar a las instituciones. Las personas pueden tener la tendencia a olvidar su propia iniciativa. A pesar de la posesión de poder infraestructural y el uso legítimo de la fuerza por parte del Estado, son las personas mediante sus restricciones informales la mayor fuente del funcionamiento o no de las instituciones. Si las restricciones informales de las personas son tomadas a la ligera y el Estado es quién se cree debe ser el creador de las mismas, nos encontramos ante el peligro de la formación de un Estado autoritario y al mismo tiempo de una sociedad desconfiada de la capacidad del Estado de hacer funcionar las instituciones. Si las instituciones no sirven, si las reglas formales no funcionan, las personas buscan métodos alternativos para llevar a cabo sus intenciones, lejos de

las reglas del juego establecidas lo que genera mayor desorden y un pobre desempeño económico-social de la sociedad.

El rol del Estado en un Estado congestionado no es claro, es complejo precisar cuál debe ser su rol y al ser complicado precisarlo, los costos se incrementan lo que imposibilita un mejor desempeño de sus instituciones. Por esto es que el Estado necesita gastar grandes cantidades de dinero en pretender que las instituciones creadas por el mismo funcionen. A esto viene la pregunta ¿Si un Estado no es capaz de garantizar la seguridad de las personas, el derecho a la vida, puede ser capaz de ser el generador de bienestar?

Volviendo a la idea básica de North de que las instituciones son las reglas del juego y que estas son las que definen la forma en el que el mismo se desarrolla, surge una complicación cuando el Estado se excede con las mismas: la complejidad de su cumplimiento. Esto no permite que las personas consideren claramente sus objetivos al participar en las relaciones dentro de la sociedad y al no considerar claramente sus objetivos es más complicado que las personas consideren hacer lo correcto.

El cumplimiento de las instituciones o reglas del juego es fundamental para tener una dinámica eficiente de las mismas, al tener un Estado congestionado es que existe complejidad para el cumplimiento de todas las tareas que el Estado se plantea para sí mismo, lo que genera incertidumbre en el accionar de las personas dentro de las reglas del juego regulares. No es posible que exista cumplimiento si la congestión no permite a las personas conocer qué es lo que tiene que cumplir. Si no hay una dinámica eficiente de las mismas no hay funcionamiento, es entonces que se generan espacios alternativos a los establecidos por las reglas formales donde las sociedades continúan llevando a cabo sus dinámicas. Es en este sentido que la corrupción dentro del Estado no puede ser un hecho sorprendente sino es alimentado por un Estado congestionado de funciones.

Con un Estado congestionado, que asume para sí la generación de estos derechos, surge un nuevo problema, los bienes y servicios destinados para que se puedan satisfacer tales derechos no son gratuitos, como bien lo expresa Alejandro F. Mercado en un resumen sobre la filosofía política de Ayn Rand:

Si una persona tiene derecho a la comida pero no tiene la capacidad de producirla, alguien tendrá la obligación de producirla para él, es decir, alguien tendrá que perder algunos de sus valores producidos para que otro tenga la posibilidad de su disfrute. (Mercado 2007, 191)



Probablemente no exista una ética más perversa que ésta, en tanto nadie puede reclamar como un derecho a que otros lo sirvan en contra de su voluntad, aún cuando su propia vida dependa de ello. (Ibid. 2007, 192)

Otro problema que surge a partir de la posesión de un Estado congestionado es el de la utilización de los recursos del Estado. Al asumir muchos roles dentro de la sociedad, el Estado invierte poco en muchos sectores, en vez de invertir mucho en pocos sectores que resulten estratégicos. Los cambios institucionales son complejos y por lo tanto costosos. El Estado podría invertir en asegurar las condiciones mínimas de la mejor manera lo que generaría mayor confianza de las personas en el mismo y por lo tanto un cambio en la mentalidad colectiva de las mismas, un factor fundamental para hacer que las instituciones funcionen. Si las instituciones funcionan, el desempeño económico y social es mejor y el intercambio e interacción son menos costosos.

“Los derechos no son derechos a alguna cosa, son derechos a la acción” (ibid. 2007, 192), cuando los derechos no son principios morales, se genera un círculo vicioso dentro de la sociedad. Se genera costumbre y se arraiga dentro de la mentalidad colectiva de las personas generando erradamente el concepto de que los derechos son *“concedidos por gracia del gobierno que expresa la voz de la sociedad.”* (ibid. 2007, 193) El problema es que la nueva CPE boliviana contempla derechos expresados no como derechos a la acción sino son derechos a situaciones específicas que el Estado debe cumplir, la nueva CPE boliviana no aporta a generar un cambio en la mentalidad colectiva de las personas.

Todo esto surge por la creación de la una nueva constitución lejana a la verdadera realidad y posibilidad del Estado boliviano. Nos encontramos ante un Estado que no tiene capacidad de convertirse en el generador de un bienestar, pero insistimos en que esto se realice de esta manera lo que permite formar nuevas generaciones bajo estos preceptos constitucionales que van hacia la ideología de las mismas.

Analicemos desde North la eficiencia de las instituciones:

North afirma que las instituciones se crean para reducir la incertidumbre en la vida diaria de las personas, porque son las generadoras de una estructura. ¿Esto es posible en el caso boliviano? ¿Las instituciones son generadoras de certidumbre o incertidumbre? Tomando en cuenta las restricciones informales que las personas imponen para el buen funcionamiento de las instituciones, podemos afirmar que en el caso de Bolivia y con aporte de la nueva CPE,

las instituciones son más bien generadoras de incertidumbre. Las instituciones están planteadas con mucha complejidad, lo que no permite un fácil entendimiento de su funcionamiento, mientras más difícil es conseguir buena información el costo de vida se incrementa. La congestión de funciones de las instituciones creadas, no permite el funcionamiento eficiente de ninguna ni siquiera de las más básicas o fundamentales. Lo expresado anteriormente permite afirmar que no existe certidumbre a partir de las instituciones, más bien la incertidumbre generada es la que permite crear dinámicas alejadas a las reglas formales con tal de conseguir distintos objetivos de los individuos dentro de una sociedad. Sin lugar a dudas, esta incertidumbre incrementa el costo de transacción dentro de la sociedad boliviana, la aleja de una realidad democrática porque el enredo permite que sean solamente unos cuantos los que puedan acceder a mejores y mayores condiciones favorecidos por el esquema de una Constitución Política social que complica el desenvolvimiento de las personas dentro de los parámetros normales.

La mentalidad colectiva es transformada en el largo plazo por la influencia de las reglas formales, en todo caso las reglas formales siempre cuentan. Depende de su adecuación a la realidad que estas funcionen o no. Bajo esta premisa, la nueva CPE boliviana incentiva a la formación de una sociedad, en el largo plazo, acostumbrada a los favores del Estado, regida por un esquema donde la iniciativa se encuentre reservada para el Estado. También es posible afirmar que la nueva CPE permite que se arraigue en la mentalidad de las personas la idea de que es el Estado el encargado de generar bienestar, idea que claramente genera estancamiento. ¿Por qué? Por el hecho de que no se posee un Estado capaz de crear políticas públicas que vayan en pos del desarrollo, lo que sucede es que se burocratiza demasiado, el Estado se llena de instituciones de todo tipo que no son posibles de entender. Las reglas del juego complican, en vez de facilitar el normal desempeño de un individuo en la sociedad. No es casualidad y no es un tema más la falta de un Estado de Derecho en Bolivia, no es posible manejarse bajo los parámetros de un Estado de Derecho ante la presencia de un Estado congestionado, cuando existen muchas reglas de juego la persona no se encuentra en condiciones de conocerlas todas, además de la complejidad de su cumplimiento sumado a la postura estatal de asumir para sí todas las responsabilidades.

Entonces, nos encontramos ante un panorama preocupante para el funcionamiento eficiente de las instituciones. Estamos ante un Estado incapaz de cumplir con sus funciones básicas asignadas. La inseguridad ciudadana, la inseguridad jurídica y el constante atropello a las libertades individuales de las personas son la mayor demostración. Si el Estado no es capaz



de cumplir con las funciones más básicas, lógicamente le será más difícil otorgar las funciones sociales que asume en la nueva CPE.

North propone una solución en cuanto a las normas formales:

Lo único que se necesita es un sistema efectivo e imparcial de leyes y cortes que vigilen el cumplimiento eficiente de reglas formales, sanciones sociales «correctas» que hagan que se cumplan las normas de comportamiento, y estándares personales sólidos de honestidad e integridad. La creación y el cumplimiento de derechos de propiedad eficientes dependen de la comunidad, pero un modelo como éste es difícil de alcanzar si uno retiene el postulado estándar de maximización de la riqueza y acepta los horizontes de tiempo que caracterizan las decisiones políticas. (North, 1992, 19)

En otras palabras, North habla sobre un Estado de Derecho. La complejidad, la congestión de normas y funciones, no permite la existencia de un sistema efectivo e imparcial, como North afirma, en el que las normas formales puedan cumplirse. Con la nueva CPE en vez de haber dado un paso hacia adelante en la creación de un Estado de Derecho se ha dado un paso hacia atrás, se han complejizado las reglas formales, por lo tanto se ha complejizado su posible cumplimiento.

Conclusiones

A manera de conclusión se puede decir lo siguiente:

La falta de confianza en el Estado en Bolivia se debe, en parte, a que el mismo no es capaz de cumplir con las reglas del juego, lo que genera conflicto social.

La nueva CPE boliviana puede crear o mantener a largo plazo, creencia en la sociedad sobre un errado rol del Estado. Puede generar la idea de un Estado con mayor poder de coacción y decisión sobre los asuntos de las personas, la creencia en que el Estado está llamado a ser el generador de mejores condiciones de vida y no la propia y personal iniciativa. Esto puede ser un gran problema, si se tiene en cuenta que el Estado boliviano no es ni económica ni políticamente capaz de hacerlo.

Un Estado congestionado es lo que propone la nueva CPE boliviana, el rol del Estado es amplio, con instituciones también amplias. Si estas instituciones no tienen un propósito claro y concreto, no funcionan y no trabajan satisfactoriamente, la dinámica social pasa por encima de ellas, generan-

do en cierto sentido desorden. También es necesario decir, que el Estado de Derecho no puede funcionar si las reglas no están bien hechas. Un Estado congestionado no permite la existencia de un Estado de Derecho.

En un Estado congestionado las mínimas garantías no pueden ser cumplidas. En otras palabras, el Estado por abarcar mucho, poco es lo que logra realizar de manera eficiente. Así un Estado congestionado puede llegar a ser lo contrario a tener reglas claras, con un Estado tan amplio no es posible entender con claridad el rol del mismo y por lo tanto, resulta complicado que las personas coadyuven con el desarrollo de las instituciones comprendidas en la nueva CPE boliviana. Si las reglas son claras y están hechas para que todas las personas puedan entenderlas, en su mayoría es previsible que se genere una tendencia de cumplir con las leyes, normas, etc, de apoyar a las instituciones porque como dice North, donde las instituciones funcionan mejora el desempeño económico y baja el costo de vida.

Las dinámicas alejadas de las instituciones se crean cuando las mismas van en contra de un cierto orden regular de las mismas. Las dinámicas alejadas de las instituciones son la búsqueda de conductos irregulares, como el pago extra a un funcionario público por un trámite. La congestión del Estado aporta a que esto suceda, porque no permite que existan facilidades sino complica la situación, creando mayores obstáculos o simplemente complicando la situación al no estar claras las reglas. Este no es un problema creado por la nueva CPE porque en esto juega un papel preponderante la mentalidad colectiva de las personas, pero la misma aporta a que esto suceda.

Otro punto, es que las instituciones funcionan mejor cuando son una guía de las interacciones humanas. En la nueva CPE se pretende que las instituciones sean las generadoras de mejores condiciones. Respondiendo a una pregunta planteada más atrás, resulta utópico que un Estado que no puede garantizar un derecho básico y fundamental como es la vida de sus habitantes, tenga la capacidad de ser generador de mejores días.

La nueva CPE no ayuda para poder tener reglas claras, no es un instrumento base para instituciones que funcionen, sino más bien amplía el rol del Estado, lo vuelve confuso. Se convierte en una utopía porque como dice Ayn Rand:

La Constitución no es una garantía de los derechos del gobierno, es una garantía de los derechos de los individuos en contra del poder público o, en otras palabras, la Constitución no es una carta de privilegios para el poder del gobierno sino una carta de derechos para la protección de los ciudadanos en contra del poder del gobierno. (Mercado 2007, 194)



Bibliografía.

Constitución Política del Estado. 2009. La Paz, Bolivia. Gaceta Oficial de Bolivia.

Fundación UNIR. 2011. "Informe de seguimiento y análisis de la conflictividad en Bolivia." diciembre.

Giddens, Anthony. 2008. *Consecuencias de la modernidad*. Madrid, España. Editorial Alianza.

H.C.F., Mansilla. 2010. "El carácter conservador de la nación boliviana." Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. Editorial El País.

Mercado, Alejandro F. 2007. "Ayn Rand (1905-1982)." *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico IISEC*. La Paz, Bolivia. Soipa Impresiones.

Molina, Fernando. 2003. *Crítica de las ideas políticas de la nueva izquierda boliviana*. La Paz, Bolivia. Eureka ediciones.

North, Douglass. 1992. "Instituciones, ideología y desempeño económico." *El Cato Journal*.

Reflexión crítica a la Nueva Constitución Política del Estado. 2009. La Paz, Bolivia. Konrad Adenauer Stiftung.

Schenone, Osvaldo y Samuel Gregg. 2003. *Una Teoría de la Corrupción. Estados Unidos de América*. Traslado de Ricardo F. Crespo. Acton Institute.

¿El desarrollo económico tuvo una influencia en la opinión pública sobre la democracia? – Bolivia, Ecuador y Perú en la segunda mitad de la década de los '90

Did the economic development influence public opinion on democracy? – Bolivia, Ecuador and Peru in the second half of the 1990s.

Christian Küsters¹

Resumen

Este ensayo investiga la vinculación entre desarrollo económico y opinión pública sobre la democracia como forma de gobierno. Basando en las hipótesis de Lipset y de Przeworski que una economía exitosa ayuda a la aprobación de un gobierno democrático, se evalúa los datos económicos de las décadas de los '80 y '90 en Bolivia, Ecuador y Perú. Después se los vincula con los resultados del Latinobarómetro entre 1996 y 2000 para investigar la existencia de correlaciones. La motivación es determinar si el desarrollo económico en la zona andina al fin del último siglo tuvo influencia en el pensamiento democrático de las sociedades.

Palabras clave: *Economía, democracia, países andinos, años '90*

Abstract

This essay investigates possible relations between economic development and public opinion on democracy as a form of government. Based on Lipset's and Przeworski's hypothesis that a successful economy enhances support for a democratic government, the economic data from the 80s and 90s in Bolivia, Ecuador and Peru is put under scrutiny. In a second step, this data is linked to the results of the Latinobarómetro between 1996 and 2000 in order to find possible correlations. The aim is to determine whether the economic development in the Andean region at the

1 Universidad Católica Boliviana "San Pablo". Comentarios a: Christian_kuesters@hotmail.de.



end of the last century influenced the public opinion on democracy in the respective societies.

Key words: *Economy, democracy, Andean states, the 1990s*

Introducción

¿Depende la opinión sobre la democracia del éxito económico del gobierno democrático? Esta pregunta provocó un gran número de investigaciones y obras. La relación entre la economía y la forma de gobierno (y vice versa) en un país probablemente es el asunto más investigado en los campos de las ciencias políticas comparadas, de la economía política etc. Se encuentran amplias variaciones de las investigaciones, realizadas de acuerdo a países y regiones, trabajos teóricos y análisis de casos, modificaciones del problema y un montón de resultados diferentes.

La investigación de Przeworski sobre el desarrollo en los países ex-USSR funcionó como orientación para este trabajo, aunque la metodología varía como es explicado más adelante. El foco de la investigación es el desarrollo económico y político de Bolivia, Ecuador y del Perú en los años '90.

Los tres países andinos tuvieron una historia marcada por gobiernos autocráticos durante el siglo XX hasta la tercera ola de democratización (Huntington 1991) en los años '70 y '80. Aunque es obvio que en detalle los desarrollos políticos sean diferentes, el requisito básico para una comparación política de los sujetos existe. Al mismo tiempo Bolivia, Ecuador y el Perú tenían condiciones económicas similares respecto a su geografía, la dependencia del mercado mundial y por eso la propensión a la crisis económica en los años '80. En general, los países están adecuados para una comparación en los campos de la política y de la economía porque a pesar de diferencias aparentes, las condiciones básicas de la economía, de la política y también de la sociedad con su gran influencia de población indígena.

El objetivo central de la investigación es determinar si el pensamiento democrático (la aprobación y la satisfacción con la democracia) en las sociedades de los tres países andinos depende del desarrollo económico. La investigación busca mostrar si el desarrollo económico exitoso es una condición previa de la formación de un pensamiento positivo sobre la democracia.

Primeramente, el marco teórico es presentado para ordenar la pregunta central en el campo de las ciencias políticas. Se introducen varias defini-

ciones de democracia. Además se exponen investigaciones similares, sus bases teóricas y los resultados para clarificar las diferencias.

Se continúa con la descripción del contexto histórico de los tres países al punto de partida en los años '80 para seguir con el desarrollo económico y político en Bolivia, Ecuador y el Perú durante esta década. Se concede prioridad en la crisis económica mundial y en el rol del Consenso de Washington para explicar la influencia de la economía en la formación del aporte público a la democracia en los años '90. Se sigue con un análisis de la situación política y económica y del pensamiento democrático en los tres países andinos. Para analizar las condiciones económicas se usa indicadores macroeconómicos: la tasa de paro, la tasa de inflación y el crecimiento del PIB. Estos datos son fortalecidos por el PIB por cápita para relacionar el desarrollo económico al crecimiento de la población durante este periodo.

El análisis de la opinión sobre la democracia se funda en las entrevistas de la institución "Latinobarómetro" de Santiago, Chile. Este grupo investiga la opinión pública sobre la democracia, otras formas de gobierno, indicadores de libertad etc. en las sociedades de los países latinoamericanos desde 1995/96. Los datos de la segunda mitad de la década de los '90 son aproximados para evaluar el pensamiento democrático de las sociedades boliviana, ecuatoriana y peruana.

El trabajo concluye con una descripción de los resultados y con una reflexión sobre la influencia del desarrollo económico en la formación de la opinión al respecto a la democracia.

Marco teórico

Se presentan definiciones de la democracia de una amplitud variante. Una definición muy estrecha reduce la democracia a la existencia de elecciones regulares y justas. Según esta definición, todas las formas de gobierno en América Latina son democracias, pero para este trabajo la definición concentrada en elecciones es insuficiente. En general, la definición más popular de democracia se basa en la del austriaco Joseph Schumpeter como una

(...) forma de gobierno que incluye el sufragio libre y universal, libertades civiles, partidos competitivos, selección de candidatos alternativos para los puestos públicos y la presencia de instituciones políticas que regulan y garantizan los papeles del gobierno y de la oposición. (Ai Camp 1997, 24)



Según Magallón Anaya, la democracia se basa en el pluralismo político y en el juego de consenso de la mayoría y el disenso de una minoría (Magallón Anaya 2003, 80). Este es un punto central que conduce a la pregunta central de este trabajo.

Según Lipset (1959), el primer investigador de las vinculaciones entre economía y política, los efectos positivos de la economía en el desarrollo democrático dependen de la cultura política y la estructura social. Para él, la cultura política se expresa mediante la ayuda a la democracia, la comprensión de sus mecanismos y la participación activa en la democracia. Condición central es la expansión y el mejoramiento de la educación. La estructura social es importante porque un decrecimiento de las desigualdades financieras en la sociedad en combinación con un surgimiento de las clases medias provoca menos conflictos sociales y más participación social (Midlarsky 1997, 135). Esta explicación parece lógica y sugiere una vinculación positiva del desarrollo económico en la formación de un pensamiento democrático, en el grado de apoyo público a la democracia.

Estas vinculaciones pueden expresarse de dos maneras: cuando una democracia se desarrolla después de una dictadura gracias al crecimiento económico, que va acompañado por la complejización de la estructura social. O cuando el desarrollo económico ayuda al mantenimiento de una democracia (Przeworski et al. 2000, 88). Przeworski puede mostrar empíricamente que el ingreso por cápita es un buen indicador del régimen político. A partir de un ingreso per cápita de 6000\$us por año la probabilidad que una democracia caía, es casi cero (ibid. 98) y un crecimiento económico más alta que 5% por año estabiliza la democracia más que un crecimiento menor (ibid. 109). Przeworski explica este fenómeno con la reducción de conflictos sociales gracias al desarrollo exitoso de la economía. En sus investigaciones el autor usa un modelo matemático para calcular un índice de la estabilidad de la democracia y para calcular la probabilidad de fracasar.² Por otro lado, Acemoglu encontró también empíricamente que no habría una correlación positiva entre desarrollo económico y la formación o consolidación de una democracia. Sus ejemplos más famosos son Arabia Saudí, China y Rusia donde hay tasas superiores al promedio del crecimiento económico y todavía estos Estados son claramente autoritarios. El autor concluye que otros factores son necesarios para crear y/o estabilizar un gobierno democrático en cualquier país (Glaeser y Acemoglu, 2007).

2 Este cálculo es bastante complejo, se puede comprenderla por ejemplo en Przeworski: Democracy and Economy o en Przeworski: PoliticalRegime and EconomicGrowth.

Las investigaciones se basan en dos métodos. La primera son estudios cuantitativos de varios países, como los de Lipset o Przeworski, ambos encontraron correlaciones positivas. La segunda manera son comparaciones del desarrollo histórico de varios países mediante cuales no se puede demostrar una correlación generalizada (Huber y Rueschenmeyer y Stephens 1993, 73). Este trabajo analiza las vinculaciones entre ambas esferas a través del segundo método para los países Bolivia, Ecuador y Perú. Se fija la atención en la crisis económica de la década de los '80 y la situación política una década más tarde. El ensayo se funda en la hipótesis de que una economía exitosa tiene efectos positivos en la formación del pensamiento democrático. Se supone que una base estable económica es una de las condiciones previas para la formación y consolidación de esta forma de gobierno.

Presentación del contexto histórico de los tres países

En este capítulo se presenta la evolución socio-política y económica del último siglo para subrayar similitudes y diferencias entre Bolivia, Ecuador y Perú. Esta introducción limitada forma la base de la presentación y del análisis de los datos económicos de estas dos décadas. Es importante conocer los hechos socio-políticos del último siglo para comprender la situación socio-económica y política en las dos décadas antes del fin del siglo en Bolivia, Ecuador y Perú.

Los tres países tienen un contexto geográfico y étnico muy similar. Todos son países andinos con limitaciones similares respecto a la agricultura, a la economía forestal etc. Además, socialmente es importante mencionar que Bolivia, Ecuador y Perú comparten una importante población indígena. Las tres sociedades todavía hoy se caracterizan por fuertes diferencias sociales, políticas y económicas de base étnica.

Bolivia

En 1952 el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) inició una revolución en Bolivia en la cual este partido ganó poder e implementó una reforma agraria para eliminar el latifundismo. Además, se introdujo el derecho universal al voto, la nacionalización de grandes empresas sobre todo en el sector minero y también se realizó una reforma educativa. En total la idea de estas reformas fue el fortalecimiento y la igualdad de derechos de la mayoría indígena en Bolivia.



Debido a diferencias políticas que se desarrollaron entre las diferentes alas del MNR, las décadas de los '60 y '70 se caracterizaron por varios cambios del gobierno. Al mismo tiempo, la economía creció bastante durante el gobierno del Banzer en los primeros años de los '70 gracias a una creciente demanda global de recursos naturales. El fin de este crecimiento a finales de la década – con la crisis fiscal – Banzer tuvo que renunciar y se convocaron una serie de elecciones que no solucionaron la crisis gubernamental. Entre 1978 y 1982 Bolivia vivió varios golpes militares.

En 1982 el país regresó a la democracia con Hernán Siles Zuazo. Su gobierno estuvo confrontado con tensiones sociales e hiperinflación. Este gobierno débil fue reemplazado por Paz Estenssoro (MNR). En 1985 en la cima de la inflación (24.000%) acompañado por disturbios sociales, huelgas y un creciente narcotráfico que ganaba cada vez más influencia en la sociedad. Estenssoro logró a estabilizar la economía y calmar las tensiones sociales.

Cuatro años más tarde Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR) ganó las elecciones pero Jaime Paz Zamora asumió como presidente gracias al aporte del partido centro-derecha del general Banzer y de su propio partido (MIR). Zamora continuó las reformas introducidas por Paz Estenssoro.

En las siguientes elecciones ganó Sánchez de Lozada otra vez y tomó la presidencia. Esta legislatura fue caracterizada por el programa de “capitalización” – la semi-privatización de empresas estatales – y por un nuevo sistema de pensiones y de la salud. Cuando el general Hugo Banzer obtuvo el poder gracias a las elecciones en 1997, continuó con la política del libre mercado y de la privatización. Al mismo tiempo faltaba creación de empleo y la población se daba cuenta cada vez más de la corrupción. Banzer también perdió popularidad por su cooperación con los americanos en la lucha contra la cultivación de la coca. En 2001 Banzer dimitió de la presidencia por razones de salud.

En general, Bolivia veía unas décadas de democracia después de una historia excesiva de golpes de Estado, de dictaduras y de inestabilidad. Con 30 años y sin cultura democrática anterior es muy probable que las raíces de la democracia en Bolivia todavía sean muy débiles. Además, esta democracia joven ya tuvo que sobrevivir las dos grandes crisis de petróleo, un hecho que dejó huellas en la economía, la política y la sociedad hasta hoy.

Ecuador

Las primeras décadas del siglo XX en Ecuador se caracterizaban por la caída de la producción del cacao en cual había basado la economía del siglo anterior. Hasta los años `40 el país vivió una crisis severa que fue acompañada por cambios estructurales y ajustes dolorosos. Durante este periodo muchos grupos sociales, partidos y movimientos populistas izquierdistas fueron creados (Salinas-Dosch 2011).

En la década de los `50 comenzó el boom de la producción de plátanos en el país. Este cambio significó el abandono de la estructura de producción pre-capitalista y la construcción de la infraestructura que todavía existe en Ecuador hoy en día. Este comienzo de la industrialización provocó cambios socio-políticos muy importantes. Por un lado la economía crecía impresionablemente, por el otro lado este desarrollo es la base de los problemas socio-políticos y económicos del Ecuador actual. Especialmente la deuda externa, una alta tasa de paro y una distribución desigual de la riqueza en la sociedad pesan el desarrollo socio-económico del Estado (ibid. 2011).

Durante este periodo de estabilidad económica el país fue gobernado por tres presidentes elegidos libremente. El fin del boom de la cultivación de plátanos fue acompañado por turbulencias políticas en la década de los `60 seguidas por una dictadura militar entre 1972 y 1979 (U.S. Department of State 2011b). Mediante la nueva constitución de 1979 retornó la democracia al país. Aunque esta forma de gobierno fue en poder hasta la segunda mitad de los `90, los problemas políticos, económicos y sociales basando en la economía caracterizada como poco diversificada crecieron (Salinas-Dosch 2011).

En 1996 Abdala Bucaram ganó las elecciones gracias a su agenda populista. Durante su gobierno la corrupción creció a niveles anteriormente desconocidos y un año más tarde fue destituido por el congreso ecuatoriano. Después del cargo corto del presidente interino Fabián Alarcón en julio de 1998, Jamil Mahuad fue electo libremente. Pero en el contexto de dificultades económicas, fiscales y financieras fue destituido por una movilización popular en el año 2000 de manera poco democrática. Finalmente, su sucesor y vicepresidente Gustavo Noboa devino presidente y completó su turno regular hasta 2003. Durante su cargo implementó reformas económicas que lograron estabilizar el país socio-económicamente (U.S. Department of State 2011b).



Este pequeño resumen de la historia ecuatoriana del siglo XX sugiere una influencia destacada del desarrollo económico en la forma del gobierno. Las vinculaciones son obvias pero todavía falta el análisis cuidadoso de la década de los '90. Mediante esta investigación se va a aclarar la importancia de la situación económica para el pensamiento democrático ecuatoriano al fin del último siglo.

Perú

El último siglo en Perú estuvo caracterizado por tres guerras fronterizas con Ecuador (1941, 1981 y 1995). Entre 1968 y 1980 el gobierno militar, que había comenzado con el golpe del general Velasco Alvarado contra el presidente democrático Fernando Belaunde Terry, gobernó el país. La junta implementó una reforma agraria y la nacionalización de bancos grandes, de unas empresas de minería, pescadería y de petróleo. Siete años más tarde, Alvarado fue remplazado por general Morales Bermúdez que restauró el estado de la economía al nivel antes del golpe militar mediante un programa extensivo de privatización. Bermúdez facilitó el retorno a la democracia en una fase de transformación hasta las elecciones democráticas en 1980. Estas elecciones vieron a Belaunde Terry como presidente otra vez (U.S.Department of State 2011c).

En la década de los '80 Perú vivía dos perjuicios de su desarrollo económico. Por un lado como la mayoría de los países latinoamericanos el Estado fue afectado gravemente por la crisis económica global por el otro lado, el fenómeno climático "El Niño" se presentó y causó grandes daños materiales. Ambos eventos provocaron un deterioro de la economía, marcado por el crecimiento de la tasa del paro, de la inflación, del descenso de los sueldos y de una caída en la producción. (ibid. 2011c).

Gracias a la insatisfacción política y social surgiendo, se crearon dos grupos terroristas que lucharon contra el gobierno y sus reformas socio-políticas y económicas. El *Movimiento Revolucionario Tupac Amaru* y *Sendero Luminoso* lucharon a partir de los años '80 durante dos décadas y obtuvieron muchos recursos gubernamentales etc. y al mismo tiempo impidieron los progresos sociales y económicos (ibid. 2011c).

En 1985 Alan García fue elegido presidente en la primera subida democrática al poder en casi 40 años. Sus decisiones económicas poco adecuadas, en combinación con la situación económica global, hicieron inevitable nuevas elecciones en 1990. Alberto Fujimori las ganó, un populista que en los años siguientes disolvió el congreso (1992), anuló la Constitución de-

mocrática y “reorganizó” los tribunales del país. Después de esta derrota interior del Estado democrático de Derecho, en 1993 Fujimori implementó una nueva Constitución con fuerte presencia ejecutiva. Sus acciones populistas fueron aceptadas por la población porque Fujimori luchó fuertemente contra el terrorismo (también con violaciones de los Derechos Humanos).

Su política económica liberal logró a disminuir la inflación y estabilizar la economía. En las elecciones de 2000 Fujimori ganó gracias a fraude pero un escándalo de corrupción lo hizo huir del país y dimitir de su cargo en el mismo año (ibid. 2011c).

En Perú las vinculaciones entre desarrollo económico y forma del gobierno no son tan obvias que en Ecuador. Al mismo tiempo se muestra que ciertos hechos económicos probablemente afectan la política del Estado y vice versa.

Influencia del Consenso de Washington

El factor económico más importante durante la década de los '80 fue la crisis económica mundial que afectó a todos los tres países. Gracias a los dos choques de petróleo de los '70 durante cuales los países productores acumularon una abundancia de reservas financieras, los miembros de la OPEP adjudicaron créditos atractivos en los años siguientes a las naciones del Tercer Mundo. Muchos Estados de América Latina se endeudaron y cayeron en una situación difícil cuando en la década siguiente la demanda de recursos naturales y materias primas se hundió y sus gobiernos no estaban en condiciones de saldar sus deudas (Halperin 1999, 632).

En este periodo el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional se vieron obligados a intervenir, porque por ejemplo Bolivia casi quiebra. Mediante programas drásticos de ajuste estructural, las así llamadas instituciones de Bretton Woods intentaron consolidar las economías en América Latina. Eso trajo consigo que gran parte de la población latinoamericana se vea inmediatamente afectada por estos programas y percibieron a sus gobiernos democráticos en una posición débil e impotente a las condiciones de Bretton Woods (Ai Camp 1997, 354).

De un punto de vista macroeconómico, la influencia del Banco Mundial y del FMI fue exitosa en América Latina. El Consenso de Washington logró una estabilización palpable en las economías del continente y permitió la reforma democrática de las viejas instituciones del Estado y fortaleció un



movimiento hacia la democracia incluso la garantía de los derechos fundamentales, elecciones democráticas etc. (Garrido 2003, 34).

Descripción y explicación del desarrollo político y económico en los años '80 y '90

Desarrollo económico

Para comenzar con el análisis de la influencia de la economía en el pensamiento democrático en los tres países se empieza con la presentación de algunos datos macroeconómicos relevantes (Producto interior bruto (PIB), el producto interior bruto per cápita, la tasa del paro y la tasa de inflación) para entender la situación económica en Bolivia, Ecuador y Perú. Esta información da una perspectiva suficientemente amplia sobre el desarrollo económico durante los años '80 y '90 en los países andinos. Se concentra la presentación en la última década del siglo anterior para llegar a conclusiones al respecto a las vinculaciones economía-democracia en esta década.

Al mismo tiempo se omite la explicación y el análisis profundo de los datos porque este trabajo se concentra en la economía como base del pensamiento democrático y aunque la pregunta sobre las causas de cierto desarrollo económico es interesante, éste es un campo demasiado amplio para este ensayo. Todos los datos usados en este análisis basan en la GovernanceIndicatorsDatabase del Banco Interamericano de Desarrollo.

Se analiza el desarrollo político-económico de Bolivia, Ecuador y Perú durante la década de los '90 teniendo en cuenta el hecho de fondo de que las democracias en los tres países son relativamente jóvenes. Después de una variedad de gobiernos militares, dictaduras y temporalmente también democracias, la introducción (o retorno) de la democracia tuvo lugar durante la "tercera ola" de democratización (Huntington 1991) durante los '70 y '80. El cambio de regímenes autocráticos a gobiernos democráticos creó grandes esperanzas en las poblaciones de los Estados afectados, a pesar de condiciones económicas desfavorables durante el periodo del cambio. Las democracias parecían como salvadoras de largos tiempos de inestabilidad política y unos años económicamente difíciles. Por eso el éxito de las democracias jóvenes en la región fue determinado por resultados tangibles en varios niveles (Lagos 2003, 137 – 139).

Bolivia

Durante la primera mitad de la década de los '80 Bolivia vivió una recesión con PIB negativo, gracias al ambiente internacional económico durante estos años. A partir de 1987 la tasa de crecimiento económico subió modestamente y se estabilizó entre 2,4 y 5,3% hasta el fin del siglo. Especialmente en los '90 Bolivia fue exitosa con un crecimiento del PIB anual de más que 4% (con la excepción de 1992, 1999 y 2000).

El empleo en Bolivia había sido muy inestable durante los últimos años del siglo anterior. Después de la crisis económica, la tasa de desempleo declinó hasta 1994 (3,1%). En 1999 la tasa alcanzó un 7,2% y subió a la culminación de los últimos 10 años en 2000 con 7,4% de la población trabajadora sin empleo. Es importante tener en cuenta los problemas del subempleo y de los sueldos bajos en casi todos sectores de la economía. El segundo indicador se refleja por parte en el PIB per cápita que culminó en 1977 con 2541 US\$ per cápita en PurchasingPowerParity (PPP). Unos años después de la crisis, esta unidad de medida económica legó al punto más bajo con 2049 US-\$ (1987). A partir de este periodo, la tasa creció lenta e inconstantemente hasta 2400 US-\$ en 2000. Aunque los éxitos del tiempo pre-crisis ya no fueron repetidos, eso significa un crecimiento de 300US\$ solamente durante la década de los '90.

Se pueden observar éxitos similares respecto a la tasa de la inflación a pesar de la inconsistencia de su desarrollo. Durante la crisis, Bolivia sufría bajo la hiperinflación que culminó en 1985 a 11.749%. Gracias a los programas del ajuste estructural y a las siguientes reformas económicas, la tasa bajó rápidamente después de 1985. Entre las décadas de los '80 y los '90, la tasa se estabilizó alrededor de 15% más o menos. A partir de 1993, la inflación estaba bajo de 10% sino con excepciones en unos años. Aunque hay oscilaciones visibles en el desarrollo de la inflación, la tendencia fue a una tasa baja del 10% y en general en un nivel relativamente estable.

Lo que esta pequeña relevación de los datos muestra es que Bolivia sufrió bastante bajo la crisis en la década de los '80. Pero después de este periodo, había un crecimiento lento y relativamente constante acompañado por un mejoramiento paulatino de los indicadores económicos más centrales.



Ecuador

En Ecuador el crecimiento del PIB muestra muchas fluctuaciones durante las dos décadas analizadas, aunque el país no fue afectado tanto por la crisis como muestra la disminución del PIB “sólo” en los años 1982, '83 y '87. Después, el PIB creció cada año a una tasa muy baja y muy inestable (de 0,98%/año en los ochentas a 5,19% en 1991). Durante los '90, el PIB no crecía más que 4,7%, normalmente mucho menos. Y en 1999 el país vivió una recesión cuando la tasa disminuyó por 6,3%. Ya en el año siguiente retornó el crecimiento modesto de 2,8%.

La tasa del paro osciló también, aunque había disminuido después de la crisis de los '80. La década siguiente comenzó con una tasa de 6,1%, pero en 1992 (8,9%), 1996 (10,4%) y 1999 (14%) logró a puntos culminantes distinguidos por años con una tasa más alta que el promedio. En general, la tasa de paro creció durante los últimos 10 años del último siglo.

El PIB/cápita en Ecuador era más grande que en Bolivia, pero estuvo caracterizado por oscilaciones similares. Después de la crisis, la tasa logró su punto culminante con 3555 US-\$ (PPP) per cápita en 1989. Durante los años '90, la tasa fue relativamente estable con oscilaciones no más grande que 230US-\$. Pero no se muestra un crecimiento y la tasa nunca cruzó el marco de 3500 US-\$ en los noventas. Al fin del siglo, el PIB/cápita fue más bajo que en 1990.

El desarrollo de la inflación pone en relieve la resistencia contra la crisis: hasta 1982 estaba entre 10 y 16,5% cada año y “sólo” subió a 75,64% en 1989. Después de la crisis, la inflación dejó una preocupación en la economía ecuatoriana con una tasa más grande que 22% y surgimiento notable a partir de 1995 (22,89%) hasta 96,09% en 2000.

Aunque la crisis no tuvo un impacto tan grande en la economía ecuatoriana, el país estaba confrontado por otros problemas. Sin un crecimiento estable y relativamente elevado, el PIB/cápita no creció. Al mismo tiempo una tasa alta del paro y la inflación amenazaron la vida cotidiana de los ciudadanos y crearon un ambiente de inseguridad y duda lo que evita inversiones privadas en la economía.

Perú

Antes de la crisis, el PIB en Perú había crecido mucho más lento que en Bolivia o Ecuador con una tasa constante entre 0,2 y 3,5% por año (excep-

ciones: 1979 con 5,8% y 1981 con 7,18%). La crisis se muestra en Perú en dos lapsos de tiempo, primeramente con una recesión fuerte en 1982/83 y después de un periodo de crecimiento nuevo otra vez con una recesión entre 1988 y 1992. Un periodo de recuperación y crecimiento que terminó en 1995 y la tasa encontró otra vez un desarrollo más modesto, incluyendo un año de recesión (1998: - 0,68%).

Entre la crisis y 1993 (9,9%) la tasa de paro creció modestamente con ligeras variaciones. En la década de los '90, la tasa de paro se estabilizó entre 7 y 8%, un resultado comparable a los datos de la Unión Europea.

De los tres países, Perú fue el Estado con el PIB/cápita más grande durante la época analizada. En 1975 este indicador fue 5240 US-\$ per cápita (PPP) y creció hasta 5521 US-\$ como punto culminante en 1981. Durante la crisis, el gobierno logró a mantener un nivel de aproximadamente 5000 US-\$ y evitó una caída considerable del ingreso. Al otro lado, a partir de 1989 el PIB/cápita disminuyó continuamente hasta el punto más bajo de 3797 US-\$ en 1992. Después de este año, el indicador estaba creciendo lentamente otra vez hasta las 4732 US-\$ en 2000. Al fin, Perú es el país con la oscilación más grande del PIB/cápita durante estas dos décadas.

La inflación muestra una curva con la tasa creciendo de 23,62% en 1975 a 7481,66% en 1990, unos años después de la crisis. Lo que es notable es que el punto culminante de la inflación se muestra tanto tiempo más tarde. Desde las 1990, la tasa estaba bajando constantemente y se encontró en niveles aceptables y otra vez comparables a los países industrializados: en 2000: 3,76%.

Perú fue el país más exitoso económicamente antes de la crisis y al fin de los '90 también tuvo una posición de partida muy buena con una tasa baja de paro e inflación controlada. El PIB/cápita estaba creciendo constantemente y lo mismo está válido por el PIB en general.

Datos del Latinobarómetro

Para analizar la ayuda pública a la democracia como forma de gobierno se presentan los datos del Latinobarómetro. Esta institución analiza el pensamiento sobre la democracia en toda América Latina anualmente mediante una entrevista amplia. La investigación empezó en 1996 en Bolivia, Ecuador y Perú, y salta al año 1999, por eso esta presentación y análisis es limitada en la segunda mitad de la década de los años '90. Los indicadores en cuestión son por una parte el apoyo a la democracia como forma de



gobierno formulado en la declaración “la democracia es preferible a cada otra forma de gobierno”. Por otra parte se preguntaba sobre la satisfacción con la democracia como forma de gobierno. Las respuestas son agrupadas en positivas: “muy satisfecho” y “más bien satisfecho” y respuestas negativas: “no tanto satisfecho” y “en absoluto no satisfecho”.

Bolivia

En Bolivia bajo Sánchez de Lozada y después de la elección de Banzer el apoyo a la democracia era relativamente alto con un crecimiento entre 1996 de 66,80% a 68,90% en el año siguiente. Pero en 1998 se registra una caída bastante fuerte de 10% a menos del 60%. Sólo en 2000, el apoyo se recuperó y logró los niveles antes de la caída.

El apoyo al sistema democrático quedaba en un nivel comparablemente alto, aunque tuvo una caída significativa en 1998. Una explicación para el apoyo popular puede ser el crecimiento económico constante entre 1993 y 1998 de más de 4% cada año. Al mismo tiempo, también el PIB/cápita creció y la tasa de inflación disminuyó. Sin embargo, el desarrollo económico de Bolivia en la década de los '90 y especialmente en la segunda mitad no puede explicar el choque en el apoyo del año 1998.

La satisfacción era comparativamente baja con los mejores datos de los años de 1997 (34,2%) y 1998 (36,5%). En 1996 la satisfacción con los resultados de la democracia fue 10% más bajo y disminuyó también en 2000 al punto más bajo con 23,2%.

Una disminución del crecimiento económico en 1999 y 2000 y la subida de la tasa del paro entre 1994 y 2000 no muestran ningún impacto en el apoyo a la satisfacción con la democracia. Aunque los años 1997 y 1998 fueron los años con el crecimiento del PIB más grande de la década, las diferencias al resto del periodo analizado son mínimas. Durante estos dos años también había dos saltos del PIB/cápita pero todavía en un nivel bastante bajo. Comparando la opinión pública sobre la democracia y el desarrollo económico en la segunda mitad de la década de los '90, ninguna correlación se presenta en el corto plazo. Los datos macroeconómicos quedaban relativamente estables en una vía positiva/creciente y por eso no se pueden explicar las oscilaciones en los datos del Latino-barómetro.

Cuadro 1:
Datos del Latinobarómetro sobre Bolivia

	1996	1997	1998	2000
Apoyo a la democracia	66,80%	68,90%	59,10%	68,10%
Satisfacción con la democracia	24,90%	34,20%	36,50%	23,20%

Ecuador

El apoyo a la democracia como forma de gobierno preferible experimentó una caída semejante a la de Bolivia, un año antes en 1997 con una tasa de 44,7%. Al mismo tiempo, el nivel de apoyo en Ecuador en general era menor que en Bolivia. Al principio de la investigación del Latinobarómetro el apoyo fue solamente 55,6% - la tasa más baja de los tres países analizados en 1996. Después de la caída en 1997 (un año después de la elección de Bucaram), la tasa subió a 59,7% y a 58,3% de apoyo popular en el año 2000.

Lo que llama a la atención en el caso ecuatoriano son los datos del año 1997: aunque en este tiempo Ecuador experimentó el crecimiento económico más grande de toda la década (4,05%), el apoyo a la democracia disminuyó fuertemente. Si el desarrollo económico influye en la opinión sobre la democracia, en ese año se registró un efecto reverso nunca antes descrito en la literatura. Al mismo tiempo el paro creció con oscilaciones en la década hasta 1999 y no parece tener efecto en el pensamiento democrático tampoco.

La satisfacción pública con los resultados de la democracia era al principio más grande que en Bolivia con tasas de 30 a 35%. Pero la caída en la tasa de satisfacción en 2000 – comparable a la disminución en el país más al sur – fue comparablemente profunda.

El único indicador macroeconómico que puede mostrar una correlación con la satisfacción con la democracia como forma del gobierno es la tasa de inflación. Subiendo por toda la década, logró su punto máximo en 2000 con 96,06%. En el mismo tiempo la satisfacción pública cayó profundamente. Este fenómeno puede mostrar una débil correlación entre el desarrollo económico en los últimos dos años de la década con la opinión pública sobre la democracia. Por otro lado, en 1997 se presenta un efecto reverso, éxito económico y menos apoyo a la forma de gobierno.



Cuadro 2:
Datos del Latinobarómetro sobre Ecuador

	1996	1997	1998	2000
Apoyo a la democracia	55,60%	44,70%	59,70%	58,30%
Satisfacción con la democracia	34,50%	31,50%	35,00%	23,80%

Perú

Perú es el único de los tres Estados que presenta una tasa de apoyo constantemente creciente durante los 5 años de investigación del Latinobarómetro. De 64% en 1996 a 68,2% dos años después y 71,4% en 2000. A pesar del gobierno de Fujimori – mundialmente considerado como populista – la población peruana apoyaba a la democracia.

En este país andino, el apoyo público a la democracia como la forma de gobierno preferible creció constante y establemente durante la segunda mitad de la década de los '90. Durante el mismo periodo el crecimiento económico fue inestable, incluso hubo una recesión en 1998. Sin embargo, los otros indicadores económicos se desarrollaron positivamente con una tasa de paro comparable a los países industrializados, un crecimiento lento del PIB/cápita y una lucha exitosa contra la inflación especialmente al fin de la década.

Si se ignora la abolladura en el crecimiento del PIB en 1998, los datos económicos correlacionan con el apoyo creciente a la democracia. Por otro lado, es interesante observar que las investigaciones del Latinobarómetro revelan una tasa de apoyo que es similar a la de Bolivia aunque el país vecino tiene un PIB/cápita que es solamente la mitad del promedio de Perú, que en general es mucho más exitoso en el campo económico. Esta observación puede sugerir que el éxito económico no necesariamente influye en el pensamiento democrático en una manera positiva, sino que no habría relación entre ambos desarrollos.

La satisfacción con la democracia como forma de gobierno muestra otra imagen. Con 38,4% Perú presenta la tasa más alta de los tres países en 1996. Pero mientras que estos datos subieron en Ecuador y Bolivia en los dos años siguientes, la tasa disminuyó en Perú a 21,8% en 1997 y 18,4% en 1998 – el punto más bajo de todos los países durante esta media década.

Solo en 2000, la tasa se restableció a 25%, un valor comparable a los de Bolivia y Ecuador en el fin del siglo.

La satisfacción pública con los resultados de la democracia no muestra ninguna vinculación con el desarrollo económico del Estado peruano. Aunque hay datos macroeconómicos positivos durante la segunda mitad de la década de los '90, la satisfacción disminuyó en los tres años siguientes. En 1998, en el tiempo de la recesión, la insatisfacción logró su punto más bajo durante el periodo analizado. Este resultado puede ser vinculado con la caída económica, pero no coincide con el hecho que el apoyo a la democracia en general no disminuyó en ningún periodo sin respeto a la economía nacional.

Cuadro 3:
Datos del Latinobarómetro sobre Perú

	1996	1997	1998	2000
Apoyo a la democracia	64,00%	67,20%	68,20%	71,40%
Satisfacción con la democracia	38,40%	21,80%	18,40%	25,00%

Conclusiones

Muchos politólogos y economistas, desde Lipset y Przeworski a Acemoglu investigaron las vinculaciones entre economía y democracia y vice versa. Hoy en día hay mucha literatura sobre este tema, la mayoría determinada por el fondo ideológico de los autores. Hay estudios que apoyan a la teoría que el desarrollo económico es un requisito para la formación de una sociedad democrática y hay estudios que intentan probar lo contrario. Aunque los estudios varían en metodología y en su fondo ideológico y aunque también hay investigaciones mal hechas, la mayoría de ellas son validas.

Como la década de los '90 está descrita como un periodo de "democracias sin demócratas" en América Latina, la pregunta es si esta polémica tiene una parte esencial verdadera. En este artículo es presentado el desarrollo económico de los tres países andinos Bolivia, Ecuador y Perú en los años '80 y '90 y también la opinión pública respecto a la democracia, basados en los datos del Latinobarómetro a partir de 1996. El fin fue aclarar si hay una influencia del desarrollo económico en la formación de un pensamiento democrático en la población.



El análisis de los desarrollos económicos de Bolivia, Ecuador y Perú muestra tres países distintos que a pesar de sus condiciones geográficas y sociales similares experimentaron éxitos y contratiempos bastante diferentes. Económicamente, el punto de partida peruano es más favorable que los de Bolivia y Ecuador. Aunque todos los países fueron afectados negativamente por la crisis de deuda durante los años '80, Perú tuvo un éxito económico más grande.

Al respecto a la década siguiente, Perú y Bolivia muestran un crecimiento del PIB relativamente constante debilitándose a finales de los '90. También ambos países lucharon exitosamente contra la inflación. Perú logró compararse con niveles de países industrializados respecto a la tasa de paro y a la tasa de inflación a diferencia de los otros dos países donde la tasa de paro subió. Ecuador experimentó una tasa alta y creciente de inflación mientras que el crecimiento del PIB se reveló muy inestable. Ninguno de los Estados logró a crear un PIB/cápita tan alto como antes de la crisis de los '80, al mismo tiempo Perú tiene la tasa más alta.

La presentación de los datos del Latinobarómetro revela que el apoyo a la democracia como la mejor forma de gobierno y la satisfacción con esta manera de gobernar son similares en Bolivia y Perú. Eso llama la atención porque ambos países son bastante diferentes en su desarrollo económico durante el periodo analizado. Ecuador parece como una excepción con tasas de apoyo y de satisfacción más bajas durante la segunda mitad de los '90.

Medir en manera objetiva y representativa la opinión pública sobre la democracia como la mejor forma de gobierno y de la satisfacción de la sociedad con esta forma de gobierno es bastante difícil. Los datos del Latinobarómetro representan un método amplio y reconocido para hacerlo. Lamentablemente, la institución solo empezó a investigar estos temas en los años 1995 y 1996 en América Latina. Por eso no fue posible analizar toda la década sino tan solo la segunda mitad de los '90 en combinación con los entrevistas del Latinobarómetro. Aunque sólo un periodo de cinco años fue investigado, hay conclusiones que se pueden sacar:

- 1) Es posible que haya correlaciones entre el pensamiento democrático y el desarrollo económico en algunos casos. En Perú el apoyo a la democracia subió constantemente mientras que la economía estaba creciendo y las tasas de paro y de inflación disminuían. Otro ejemplo sería la tasa baja de apoyo de la democracia en Bolivia en

2000 después de dos años de crecimiento del PIB lento y una tasa de paro creciente.

- 2) Al otro lado, hay ejemplos en este análisis que sugieren que al menos en el corto plazo no hay vinculaciones entre el desarrollo económico y la opinión pública sobre la democracia. En Ecuador la tasa de apoyo a la democracia obtuvo su punto más bajo en el mismo año en que el país vivió su crecimiento del PIB más alto de la década. O en Perú donde la recesión de 1998 no tuvo influencia ni en el apoyo de ni en la satisfacción con la democracia.
- 3) Las tasas de apoyo y de satisfacción entre Bolivia y Perú son bastante semejantes. Eso es muy interesante porque ambos Estados son económicamente muy diferentes con una tasa de paro baja en Perú y PIB/cápita que es dos veces más que el de Bolivia. Sin embargo, los datos del Latinobarómetro son similares. Este diagnóstico sugiere que en general no hay correlación entre éxito económico y la formación de un pensamiento democrático en una sociedad. Pero para confirmarlo un estudio más amplio es necesario, especialmente porque esta observación contradice a todas las teorías corrientes en este campo.
- 4) Si hay efectos positivos del desarrollo económico en la estabilización de la democracia, no son comprobables mediante este trabajo. El marco de 6000 US-\$ de PIB/cápita con quien van acompañado significantes efectos establecidos a la democracia (Przeworski, 2000) no juega ningún rol, porque los tres países tienen un PIB/cápita bajo esta línea.

En conclusión se puede constatar que vinculaciones y correlaciones entre la economía y la opinión pública de la sociedad son posibles pero al menos en este caso no son comprobables empíricamente. La falta de datos y el desarrollo socio-político y económico en el corto plazo en los tres países andinos fue relativamente complejo con cambios de gobiernos, populismo y la influencia del Banco Mundial y del FMI después de la crisis de deuda en los años '80. Este ensayo no puede mostrar una influencia positiva del éxito económico en la formación de un pensamiento democrático ni en el apoyo público o la satisfacción pública con la democracia como forma de gobierno.



Bibliografía

Ai Camp, R. 1997. *La democracia en América Latina – Modelos y Ciclos*. Siglo XXI Editores, Madrid.

Garrido, D. 2003. “ Die defekte Demokratie in Südamerika.” En: *Arbeitshefte des Lateinamerika-Zentrums*, Nr. 85, 2003. Westfälische Wilhelms-Universität Münster.

Glaeser E. y Acemoglu D. 2007. “Is Democracy the best Setting for a strong economic Growth?” – Entrevista. Visto : 15 de marzo 2012 . http://online.wsj.com/public/article/SB117330214622129995-wXADIsfRHp9Z34RAYyVjN_w1yBl_20080311.html

Halperin, Donghi, T. 1999. *Historia contemporánea de América latina*. 6ª edición, Buenos Aires.

Huber E. y Rueschemeyer D. y Stephens J. D. 1993. “ The Impact of Economic Development on Democracy. “ En: *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 7, No. 3: 71-86. Pittsburgh.

Huntington, Samuel, P. 1991. “La tercera ola”. Buenos Aires, Paidós 1994. Original en Inglés 1991.

Inter-American Development Bank 2012. DataGov – Governance indicator database. On-Line: <http://www.iadb.org/datagob/index.html> (visto: 22 de marzo 2012).

Lagos, M. 2003. “Public Opinion.” En: Domínguez, J. I. y Shifter, M.: *Constructing Democratic Governance in Latin America*. 2nd edition: 137 – 164 Johns Hopkins University Press, Maryland.

Latinobarómetro Corporation. 2012. Santiago de Chile. On Line: <http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp> (visto: 15 de marzo 2012).

Lipset, S. M. 1959. “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy.” En: *The American Political Science Review*, Vol. 53, No. 1 (March 1959): 69-105. University of California, Berkeley.

Magallón Anaya, M. 2003. *La Democracia en América Latina*. Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Midlarsky, M. I. 1997. *Inequality, Democracy and Economic Development*. Cambridge University Press, Cambridge.

Przeworski A. y Alvarez M. E. y Cheibub J. A. y Limongi F. 2000. *Democracy and Development - Political Institutions and Well-Being in the World, 1950 - 1990*. Cambridge University Press, Cambridge.

Salinas-Dosch, Dr. A. L. 2011. „Ecuador Geschichte und Staat.“ En: *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH*. On-Line: <http://liportal.inwent.org/ecuador/geschichte-staat.html> (visto: 15 de marzo 2012).

U.S. Department of State (Editor). 2011a. Background Note: Bolivia. On-Line: <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35751.htm> (visto: 15 de marzo 2012).

U.S. Department of State (Editor). 2011b. Background Note: Ecuador. On-Line: <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35761.htm> (visto: 15 de marzo 2012).

U.S. Department of State (Editor). 2011c. Background Note: Peru. On-Line: <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35762.htm> (visto: 15 de marzo 2012).



www.kas.de/bolivien



Konrad
Adenauer
Stiftung

NO AÑOS DE EXPERIENCIA EN TODO EL MUNDO

Bolivia

Fundación Konrad Adenauer (KAS)

Av. Walter Guevarra 8037, Calacoto

(Ex Av. Arequipa casi esq. Plaza Humboldt)

Teléfonos: (+591 2) 2786910 - 2786478 - 2125577

Fax: (+591 2) 2786831

Casilla de Correo 9284

E-mail: info@kas.de

La Paz - Bolivia