

BRAUDEL PAPERS



Documento del Instituto Fernand Braudel de Economía Mundial

Asociado a la Fundação Armando Álvares Penteado – Año 2004

Los desafíos para las instituciones latinoamericanas ¿Está amenazada la democracia?

Norman Gall

América Latina es una de las regiones privilegiadas del mundo, con abundantes recursos naturales en proporción a su población. Tiene recursos energéticos de sobre y pocos conflictos étnicos, religiosos o lingüísticos. Se halla lejos de los grandes conflictos internacionales. La democracia en América Latina fue fortalecida por un clima internacional favorable desde la década de los años 70. Sin embargo, las ventajas de la democracia fueron minadas por la debilidad de sus instituciones. Aun así, los sistemas electorales en América Latina han crecido al acabar la inflación crónica. Han sido resistentes, pese al debilitamiento de los partidos políticos – una tendencia mundial – y la mediocridad del liderazgo político.

Vengo haciendo reportajes e investigaciones sobre América Latina hace 43 años, con mucho trabajo de campo en regiones remotas. Se habla mucho de un retroceso en América Latina. Sin embargo, el verdadero retroceso se encuentra en una negación del progreso, lo cual ha convertido en un lugar común del discurso político y económico, erosionando la legitimidad de las instituciones en proceso de evolución.

Para adelantar un debate constructivo sobre las debilidades institucionales, quiero sugerir tres prioridades en políticas públicas:

- Aumentar la capacidad de la población para manejar sociedades complejas, creando centros de excelencia en la educación.
- Desarrollar instrumentos institucionales para hacer las decisiones políticas más representativas y responsables.
- Incrementar la recaudación para sostener gobiernos modernos y financiar la inversión pública.

El presente ensayo ha sido preparado para la Conferencia Internacional sobre “El Futuro de la Democracia en América Latina”, organizada para conmemorar los 16 años del Instituto Fernand Braudel de Economía Mundial. Vamos desarrollar la idea de que las inversiones en capital humano rendirán grandes dividendos en la calidad de las instituciones para consolidar la democracia. Las sociedades se están modernizando mucho más rápidamente que las instituciones políticas. (*El programa de nuestra conferencia se encuentra en www.braudel.org.br*).

1. El reto del progreso

El desafío de las democracias en América Latina consiste en superar la mediocridad en su desempeño económico e institucional. Los principales obstáculos al progreso son: (1) los bajos niveles de tributación (excepto en Brasil, que gasta mal sus amplios recursos fiscales), que no permiten financiar las operaciones de gobiernos modernos, sin recurrir a préstamos impagables e inflación crónica, y (2) la maduración de sus economías con



Rumbo al mercado al amanecer, aeropuerto El Alto, La Paz, Bolivia, 1985.

la urbanización y transición demográfica, generando altos costos de mantenimiento, con pocas opciones de mejorar la productividad en los niveles actuales de organización y educación pública. Está emergiendo un nuevo modelo económico, que exige una nueva estrategia política. El futuro de la democracia estará influenciado por la firmeza y la creatividad con que enfrentemos estas dificultades, para mantener la estabilidad económica y la ampliación de oportunidades.

¿Está amenazada la democracia? No inmediatamente, pero la debilidad de las instituciones públicas puede minar los logros de la modernización. El futuro es prometedor si las instituciones públicas son fortalecidas en las próximas décadas, superando fallas en los sistemas de justicia, seguridad pública, infraestructura y regulación económica. Estas son tareas de largo plazo para satisfacer necesidades ampliamente reconocidas. Sin desdén para estas necesidades, este ensayo procura esbozar caminos para mejorar los mecanismos políticos y generar las habilidades necesarias para estos esfuerzos de largo plazo. Las principales incertidumbres que enfrentan estos esfuerzos envuelven novedad y persistencia. Como Thomas Mann discutió en *The Coming Victory of Democracy* (1938): “La ventaja, o aparente ventaja, de las tendencias contrarias a la democracia es, sobre todo, el encanto de la novedad – un encanto al cual la humanidad es altamente susceptible.”

Las Naciones Unidas prevén que América Latina tenga un crecimiento demográfico moderado hasta el 2050, sin el rápido envejecimiento y declive de la población europea o el aumento de mortalidad de África causado por la epidemia del SIDA y las guerras civiles. Gran parte de la

Norman Gall es director ejecutivo del Instituto Fernand Braudel y editor de Braudel Papers. Sus fotografías de cuatro décadas de la investigación sobre América Latina ilustran este ensayo, preparado para la conferencia internacional sobre “El futuro de la democracia en América Latina” organizada por el Instituto Braudel y la Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP).



Instituto Fernand Braudel de Economía Mundial

Asociado a la Fundação Armando
Álvares Penteadó (FAAP)
Rua Ceará, 2 – 01243-010
São Paulo, SP – Brasil
Tel: (55 11) 3824-9633 Fax: 3825-2637
e-mail: ifbe@braudel.org.br
www.braudel.org.br

Presidente honorario: Rubens Ricupero
Consejo director: Luís Carlos Bresser-
Pereira (presidente), Roberto Campos
Neto (vicepresidente), Alexander Bialer,
Claudio de Moura Castro, Maria Helena
Guimarães de Castro, Roberto Teixeira
da Costa, Viveka Kaitila, Miguel Lafer,
Luís Alberto Machado, Marcelo Basílio de
S. Marinho, Idel Metzger, Charles B.
Neilson, Mailson da Nóbrega, Antonio
Carlos Barbosa de Oliveira, Maridite
Cristóvão Oliveira, Antonio Carlos
Pereira, Beno Suchodolski, Joaquim Elói
Cirne de Toledo, Diego Theumann, Rick
Waddell y Maria Helena Zockun.

Director ejecutivo: Norman Gall
Coordinadores: Nilson Oliveira y Patricia
Mota Guedes

Patrocinadores

Banco Real ABN-AMRO
BASF
Boucintas & Campos Auditores
Brasdesc
Brascan Brasil
Brascan Energia
Brasmotor
British Gas
Comgas
EDP
Ericsson
Fundação Vitae
General Electric Fund
Hospital Alemão Oswaldo Cruz
Instituto Unibanco
Itaú
Klabin
Natura
O Estado de S. Paulo
Philips
Pirelli
Safrá – Projeto Cultural
Souza Cruz
Voith Hydro
Voith Paper

Braudel Papers

Editor: Norman Gall
Editor asistente: Nilson Oliveira

Braudel Papers es una publicación del
Instituto Fernand Braudel de Economía
Mundial con apoyo de The Tinker Founda-
tion and del Grupo BASF.

Copyright 2004 Instituto Fernand
Braudel de Economía Mundial

población adulta joven en América Latina (entre los 15 y 29 años) esta subiendo en la pirámide demográfica, después de alcanzar su mayor tamaño en la década de los 80. En las próximas décadas la participación de jóvenes adultos en la población total caerá de 28% en los años 80, a 19,7% en el año 2050, disminuyendo a su vez, la presión por empleos que hoy acosa a los sistemas políticos. Una prueba crítica para las democracias latinoamericanas reside en su capacidad para realizar inversiones efectivas en capital humano para reducir la desigualdad y aprovechar sus ventajas estratégicas en recursos naturales y dinámica poblacional.

Negación del progreso

La negación del progreso aparece en estudios de desigualdad contemporánea, entre naciones o dentro de la misma sociedad. Estos estudios no consideran los avances de los pobres en las últimas décadas. Esta negación se ha incorporado a la cultura de las agencias internacionales bajo presión de las ONGs que promueven una verdadera industria de denuncias. “Catastrofismo produce dividendos en la profesión de economista,” dice un veterano del Banco Mundial con larga experiencia en América. “Ningún economista en América Latina dirá que las cosas han mejorado mucho, a pesar de los hechos. Nadie va a escucharlo. Al contrario, ser profeta del desastre rinde grandes beneficios. Esto es cruel y destructivo, porque alimenta las llamas del populismo”. El blanco de sus regaños es el “Consenso de Washington” – nombre grotescamente inapropiado – que no es más que un llamado a volver a los principios básicos de economía para proporcionar una base más sólida al desarrollo, mediante la superación de la inflación y la reestructuración de un sector público agobiado por déficit. La mayoría de los funcionarios de las agencias internacionales carecen de experiencia de campo que les permita reconocer y validar el progreso.

En el último medio siglo el desarrollo ha sido enorme. La población de América Latina y el Caribe se ha triplicado desde 1950. La esperanza de vida al nacer se incrementó de 51 a 69 años y la mortalidad infantil disminuyó en más de 70%, de 126 a 36 por cada 1,000 nacimientos. Aunque la baja calidad de la enseñanza malgasta una gran parte de la inversión en educación, la alfabetización y las matrículas en escuelas han aumentado mucho. Las mejoras en el transporte permiten a personas de menores recursos migrar, viajar y comerciar a grandes distancias. Existe prácticamente un acceso universal a la radio y la televisión, que permite niveles de entretenimiento, educación e información, desconocidos en épocas anteriores. La expansión del acceso a la electricidad permite a millones de familias adquirir refrigeradores y otros implementos electrónicos o mecánicos, que facilitan la preservación de los alimentos, mejorando la nutrición y reducen la carga de tareas domésticas. En la última década, la propagación de la telefonía celular ha acrecentado la capacidad logística y productividad de la población más pobre, particularmente en las grandes ciudades. Los “invisibles” consumidores de las periferias pobres, recientemente descubiertos por grandes empresas, abarrotan los gigantes supermercados que brotan en sus barrios, para acceder por el mismo precio a la calidad de servicio que le era propia al habitante de barrio residencial. Todos estos hechos han ayudado a fortalecer la vocación democrática. Pero todavía persisten los tradicionales problemas de la distribución de poder y beneficios entre los Pocos y los Muchos, que han generado tensiones desde tiempos antiguos. (Ver el artículo en la página 5)

En un contexto de menor crecimiento en la economía mundial, las democracias latinoamericanas deben prestar más atención a sus problemas institucionales, para brindar a sus pueblos la oportunidad de desarrollar sus

talentos que actualmente se encuentran desaprovechados. Los avances institucionales permitirán fortalecer las prácticas democráticas y abrir nuevas posibilidades para la creación de riqueza. En universidades y organismos internacionales, como el FMI y el Banco Mundial, la investigación sobre desarrollo institucional se ha convertido en un sector de crecimiento entre economistas, generando muchas propuestas pero pocos resultados prácticos. La investigación moderna no ha logrado ir más allá de aquellas simples verdades enunciadas por Adam Smith en *La Riqueza de las Naciones* (1776):

El comercio y la manufactura rara vez florecen en un Estado que no goce de una estable administración de la justicia, en el que las personas no se sientan seguras en la posesión de su propiedad. En un Estado en el que la fe de los contratos no esté respaldada por la ley y en la que su autoridad será utilizada regularmente para obligar al pago de deudas de quienes pueden pagar. El comercio y la manufactura, en pocas palabras, rara vez florecen en un Estado donde no existe cierto grado de confianza en la justicia otorgada por parte del Gobierno.

De fracasar en el esfuerzo de establecer claras prioridades en la búsqueda de justicia y estabilidad, las repúblicas latinoamericanas corren el riesgo padecer lo que puede denominarse “fatiga de reforma”. Las instituciones retrógradas frecuentemente están plagadas de incentivos perversos. Definimos como incentivos perversos a los artificios de ley y costumbre que premian comportamientos que sabotean los propósitos declarados de las instituciones. En la década de 1990, en medio de la necesidad de enfrentar diferentes prioridades, surgieron reformas de “primera generación” y “segunda generación”. La “primera generación” de reformas se deshizo de la inflación crónica con fortalecimiento de las finanzas públicas y de la política monetaria, la apertura de la economía al comercio internacional y la privatización de las empresas del Estado (cuyas pérdidas presionaron desvíos de recursos de la inversión pública). Los altos déficit presupuestarios y la hiperinflación pueden ser cosa del pasado, pero los bajos niveles de inversión y servicios públicos continúan siendo deficientes.

Varias “reformas de segunda generación” han sido propuestas y ampliamente discutidas, congestionando la agenda legislativa en materia de regulación económica y la reorganización de servicios públicos, como seguridad pública, educación, salud, poder judicial, tributación y pensiones. Estas “reformas de segunda generación” son de ámbito muy amplio. Exigen minuciosas negociaciones políticas. Provocan controversias, tanto en sus planteamientos como en sus metas finales. A pesar de sus buenos propósitos, las reformas tienden a sobrecargar al sistema político y a amenazar intereses arraigados, careciendo además del mismo apoyo público que impulsó la lucha contra la inflación en las últimas dos décadas. Necesitamos de una agenda más reducida. Por eso, las políticas propuestas más adelante en este ensayo se encuentran dirigidas a la educación, organización política y tributación, para concentrar esfuerzos en una pauta de cuestiones más urgentes.

Libertad y horizontes más amplios

Los avances de la gente pobre fueran evidentes durante una reciente visita a regiones de Bolivia y Perú donde hice investigaciones de campo en el pasado. En 1970 y 1973, trabajé en Lauramarca, para evaluar la reforma agraria y la reforma educativa. Lauramarca era una hacienda en una remota región del Perú. La vía de acceso era un camino de tierra que cruzaba la sierra ocre del Departamento del Cuzco y lentamente descendía a la selva de Puerto Maldonado, a dos días de distancia.

Lo que vi entonces fue “una puna de pastizales y piedras glaciales sacudidas por el viento, en una extensión verde y gris de 80.000 hectáreas, de dominio feudal, donde una compleja y primitiva confusión de cercas de piedra definían las parcelas de subsistencia de los indios”. Los campesinos habían logrado construir siete escuelas, en las que profesores pagos por el Estado prestaban irregularmente sus servicios. En Malla, una pequeña aldea ubicada al este de Lauramarca, la escuela era “una estructura de adobe carcomido, con retazos de pintura blanca, dos pequeñas ventanas, una techumbre de paja, y un interior oscuro y húmedo, fustigado durante casi todo el año por el viento”, cerca de “las blancas laderas del Monte Ausangate, de 6,400 metros de altura, que domina a Lauramarca espiritual y ecológicamente. Según los indígenas, aquella sierra blanca es un Dios que ha abandonado a su pueblo. Este sentimiento de abandono perturba a la gente de Lauramarca, mientras emergen de sus formas tradicionales de vida, a una incipiente modernización”.

Los cambios que descubrí al regresar a Lauramarca 30 años más tarde, en 2003, son grandes, particularmente en cuanto a libertades y horizontes más amplios. Las principales carreteras de la región están pavimentadas, lo que reduce a la mitad el tiempo de viaje entre La Paz y Cuzco. La mayoría de los pueblos, incluyendo Ocongate, el municipio al que pertenece Lauramarca, tienen servicio de telefonía fija y los pueblos, cabinas públicas de Internet. La reforma agraria generó derechos a la propiedad de la tierra y la emancipación de la obligación feudal de trabajar para el patrón sin remuneración. La luz eléctrica llegó en 1993, incitando a las familias a cambiar sus aisladas chozas de adobe por casas en aldeas nucleares situadas sobre una creciente red de caminos, recibiendo programas de televisión comercial reproducida por los municipios. Circula ahora más dinero en las comunidades campesinas, ampliando así el mercado nacional. Las escuelas de primaria y secundaria han proliferado en distantes aldeas, dando a más gente el

acceso a la lectura. “En los viejos tiempos, tenían que caminar largas distancias por senderos montañosos desde antes del amanecer, para esparcir sus mercaderías bajo lámparas de kerosén en el mercado de los domingos”, cuenta el párroco de Lauramarca, el jesuita español Antonio Sánchez Guardamino, quien vive allí desde hace dos décadas. “Pero ahora muchos tienen autos japoneses o camionetas de segunda o tercera mano y se dan el lujo de llegar al mercado a las 8:30 de la mañana”. En agosto de 2002, 25 campesinos organizaron una huelga de hambre para forzar un veredicto judicial en un caso de corrupción contra el alcalde de Ocongate. “Se convocó a un cabildo en 1995 porque faltaba mucho dinero”, explica el sacerdote Sánchez Guardamino. “La corte demoró en el caso cinco años, con documentos que iban y volvían entre Cuzco y Lima. Por último los campesinos, habiendo pasado ocho días y

noches muy frías en la puerta de la Iglesia, sin comer, obtuvieron que un juez en Cuzco sentenciase al Alcalde a cinco años en prisión”. Este acontecimiento político se debe, en parte, a la expansión de la educación secundaria en los Andes en las últimas tres décadas. Esto permitió dotar de capacidad a una nueva generación de líderes rurales, para ejercer mayor influencia de lo que tuvieron en el pasado. Muchos de estos nuevos líderes han sido elegidos alcaldes de municipios que anteriormente estaban dominados por comerciantes mestizos y terratenientes. A su vez, las iglesias protestantes han crecido en las comunidades campesinas, cortando las fuentes de dominación de los mestizos sobre los indígenas: el alcoholismo inducido y las ganancias de su comercio, así como la obligación no escrita de entregar bienes y servicios a los mestizos del pueblo como un tributo ineludible al boato de sus fiestas católicas, usadas como un cerrojo para preservar la estratificación social. Las sectas evangélicas

clase media y baja, es el tercero en el mundo en la venta de motocicletas, alquiler de videos y número de televisores instalados en hogares. El mayor aumento del consumo ha sido en las clases de menor ingresos, conocida en el jerga de la mercadotecnia como clases C, D y E, compuestas por 110 millones de individuos, o sea el 69% de la población del Brasil, 77% de los hogares urbanos y 40% del gasto en consumo. Entre 1994 y 1995, una vez que el Plan Real puso fin a la inflación crónica, la estabilidad económica permitió tanto a los fabricantes como comerciantes reducir sus costos y a medida que la tecnología de la informática hizo más fáciles y seguras las transacciones, se expandió la concesión de créditos.

El Instituto Fernand Braudel de Economía Mundial, conduce un estudio sobre el consumo en segmentos de bajos ingresos en São Paulo, cuya población ha experimentado el mayor crecimiento urbano de largo plazo en la historia de la humanidad, expandiéndose de 31.000

habitantes en 1870 a 18 millones en la actualidad. Se observa un importante proceso de adaptación en una población emigrante que enfrenta un nuevo régimen de baja fertilidad, menores oportunidades de empleo formal y una rápida expansión en el consumo, a pesar de una violencia endémica en la metrópolis, con 12.000 asaltos con armas en los buses de la ciudad y 10.000 homicidios cada año. Maurício Santos, un joven investigador que vive en la zona periférica de Cidade Tiradentes observa: “Evidentemente las clases de menores ingresos están consumiendo más. La paradoja consiste en el hecho que es más fácil adquirir bienes, pero las personas no sienten que la vida sea más fácil, sobre todo porque no hay trabajo”. Aún con estas dificultades, las entrevistas realizadas reflejan actitudes que contradicen un discurso político que resalta la idea de exclusión social, muchas veces identificado con poblaciones pobres de la periferia. De hecho, nuestras entrevistas indican que existe una fuerte tendencia hacia la adaptación

y una actitud abierta a la innovación.

Urbanización y democracia

Desde la primera aparición de la ciudad-estado en Grecia hace 2.500 años, la democracia se ha enraizado en la vida urbana. Su expansión se aceleró en la medida en que la urbanización transformó la sociedad a finales del siglo 20, gracias también a los avances en la creación de riqueza, alfabetización y salud pública. La contribución de esta espectacular urbanización de la población mundial al crecimiento económico y diseminación de la democracia, sin embargo, conlleva retos políticos y financieros que deben, sobretodo, afrontar las regiones menos desarrolladas. Desde 1950, la población urbana de América Latina se ha quintuplicado, y para el 2000 su índice de urbanización ya era más alto que el de Europa, con tres cuartos de su población en pueblos y ciudades.



Isla de Marajó, Delta de Río Amazonas, Brazil 1979.

en toda América Latina crecen con una ferviente predica religiosa en la radio y televisión. El fervor religioso toma el lugar de la política en las esperanzas de los creyentes.

Aumento de consumo

La expansión de las instituciones (por muy frágiles que éstas sean), la mejora de las conexiones con el mundo exterior y los incrementos del consumo en las ciudades de Latinoamérica son aun más impresionantes. Los niveles de consumo aceleraron en las clases con menores ingresos aceleraron el proceso de diversificación y abaratamiento de bienes, que empezó en la Europa del siglo 16. Debido a la escala de su economía, el Brasil está a la vanguardia del crecimiento del consumo. Para los ricos, Brasil es el segundo mercado mundial de helicópteros y jets para ejecutivos y el cuarto mayor productor de aviones privados. Para la



El Alto, La Paz, Bolivia, 1985.

Entre 1950 y 2000 la población mundial, se ha multiplicado 2,4 veces, alcanzando los seis mil millones. En tanto que los habitantes de los pueblos y ciudades se multiplicaron cuatro veces, llegando a 2,9 mil millones, aumentando la proporción de la población urbana del mundo de 30% a 47%. El número de ciudades con más de 5 millones de habitantes se incrementó de 5 en 1950, todas ellas en países ricos, a 39 en el 2000, y las nuevas metrópolis se encuentran casi todas en países en vías de desarrollo. Durante este período ciudades como Lima, Bogotá, Cali, Guayaquil, Santo Domingo, Managua, Ciudad Juárez y Guadalajara multiplicaron sus poblaciones por diez. En el 2000 las megaciudades de São Paulo, Shanghai, Cairo y Delhi, contenían cada una más habitantes que el planeta entero cuando se inventó la agricultura, y aproximadamente la misma población de Gran Bretaña durante la Revolución Industrial.

En América Latina, surgen ciudades secundarias que comparten poder político y económico con las capitales. Por ejemplo, el número de ciudades brasileñas con más de un millón de habitantes creció de dos en 1950 (Río de Janeiro y São Paulo), a 14 en el 2001 y, según proyecciones de las Naciones Unidas, deberá llegar a 21 para el año 2015. En el siglo 20, gigantescas ciudades surgieron como cometas en el horizonte de la humanidad, aunque en la mayoría de ellas hubo un rápido retroceso a un lento crecimiento o estancamiento. Las grandes ciudades son difíciles de administrar debido bajos niveles de tributación. Como muchos sistemas complejos, la mayoría de las ciudades crecen espontáneamente, pero requieren de administración e inversión en infraestructura y capital humano para evitar su decadencia y desintegración. Esto representa uno de los grandes problemas para la democracia en América Latina.

Democracia y crecimiento económico

El desarrollo humano en el siglo XX fue generado por las fuerzas complementarias de capitalismo, democracia y educación. Una mejor organización y los avances tecnológicos han logrado incrementar la productividad y permitir a los gobiernos utilizar mayores recursos en la expansión de cooperación e interdependencia. La rápida urbanización a partir de 1950 fue impulsada por el crecimiento económico más

acelerado jamás visto. Según Angus Maddison, miembro de nuestro Instituto, este último medio siglo se divide en dos períodos: La “Era Dorada” (1950-1973), cuando la economía mundial crecía a una inédita tasa de 4,9%, y el “orden neoliberal” (1974-2000), cuando el crecimiento real se redujo a un 3%, que aún representa el doble de la expansión lograda durante la primera mitad del siglo. Entre tanto, la economía latinoamericana creció al 5,3% anual durante la “Era Dorada”, pero a partir de 1973 ha sido sólo de 3%, con una caída del 2,5 al 1% en el crecimiento anual del producto interno bruto (PIB) per cápita, lo que representa el menor crecimiento desde 1870.

Durante estos años del “orden neoliberal”, América Latina ha tenido que enfrentar incrementos en el precio mundial del petróleo, en circunstancias en que disminuía la actividad económica internacional. Sus pesadas deudas externas produjeron la insolvencia que marcó la “década perdida” de 1980. A pesar de la gran frustración que representó este proceso, las tasas de mortalidad siguieron disminuyendo y las grandes ciudades siguieron expandiéndose, aunque a menor velocidad. Los gobiernos se vieron forzados a reordenar sus finanzas para frenar la inflación crónica, que en Argentina, Brasil, Bolivia, Perú y Nicaragua se convirtió en hiperinflación. La inflación provocó una indignación pública generalizada, que debilitó a los gobiernos militares y aceleró la difusión a la democracia. Aunque hubo pequeños destellos de crecimiento económico en la década del 90, los altos niveles de desempleo en las ciudades y la transición hacia una actividad económica informal, ocasionó una acumulación de tensiones sociales.

En el año 2003 la economía empieza a recuperarse; sin embargo, la esperanza de un rápido crecimiento de la economía mundial a largo plazo es menor. Los efectos de una población de edad promedio cada vez mayor, menores tasas de fertilidad, una masiva entrada de la mujer al mercado laboral, la creación de programas de asistencia social y una urbanización cuyo impacto es cada vez más fuerte, ha llevado a la maduración de casi todas las economías.

Aún poniendo a un lado los riesgos de corto plazo, la maduración de las economías reduce los horizontes de crecimiento en América Latina. Muchos economistas sostienen que para

estabilizar las sociedades latinoamericanas se requiere de un crecimiento económico de largo plazo de por lo menos 5% anual. Considero que aunque estas altas tasas de crecimiento durante largos períodos sean deseables, no son posibles, ya que las altas tasas de crecimiento durante la “Era Dorada” se debieron a eventos únicos en la experiencia humana, como la urbanización y un alza en el crecimiento poblacional debido a una reducción significativa en las tasas de mortalidad durante la fase inicial de la transición demográfica. Por otra parte, puede ser que estas altas tasas de crecimiento económico no sean necesarias, debido a que el incremento poblacional en América Latina no llega a la mitad del experimentado durante la “Era Dorada”. Según las Naciones Unidas, habrá de reducirse para el año 2050 a aproximadamente una sexta parte de los niveles de crecimiento durante las décadas siguientes a la Segunda Guerra Mundial. Es decir, con un crecimiento menor del PIB, se puede lograr grandes avances en el ingreso per cápita. Lo que es indispensable, en cualquier caso, es el fortalecimiento de las instituciones, a fin de lograr una inversión más productiva del capital y una distribución más eficiente de la justicia, la seguridad y las oportunidades.

Esta realidad nos lleva a pensar en el concepto abstracto de la productividad total de los factores (PTF), utilizada por los economistas como un residuo para contabilizar el crecimiento no atribuible a insumos físicos, como el trabajo y el capital. Sin embargo, el concepto de PTF, puede ser útil en darle peso, sin una precisa medición, a aquellas mejoras en la eficiencia en la economía y sociedad que provienen del fortalecimiento de las instituciones democráticas – justicia, educación y seguridad – que crean condiciones para un uso más productivo del trabajo y del capital. Las dificultades que enfrentan las democracias para reproducir los altos niveles de crecimiento económico, a los que muchas naciones se acostumbraron en la segunda mitad del siglo XX, plantean importantes interrogantes políticos. Todas las respuestas señalan una creciente necesidad de fortalecer las instituciones, aumentando la capacidad para administrar la estabilidad democrática.

El Uno, los Pocos y los Muchos

Repúblicas y Democracias

Desde que la República y la Democracia surgieron como formas de gobierno en Atenas hace 2,500 años, surgió una inestable relación entre el “Uno”, los “Pocos” y los “Muchos” – es decir, entre el gobernante, los que gozan de privilegios y el resto del pueblo – foco de permanente tensión y experimentación. Estas disputas dominaron el desarrollo de las instituciones republicanas en Occidente, y siguen en América Latina. Casi todas las repúblicas de América Latina han superado recientemente el problema histórico de la dictadura (el “Uno”) con el establecimiento de una sucesión ordenada de Presidentes electos, por lo que la atención ahora está enfocada en los “Pocos” y los “Muchos”.

En las democracias modernas, enfrentamos los dilemas y oportunidades de las primeras repúblicas. “El cauce de la tradición republicana fluyó por los canales de Aristóteles y del humanismo cívico renacentista”, argumenta John Pocock en *El Momento Maquiavélico: Pensamiento Político Florentino y la Tradición Republicana Atlántica*. “El republicanismo clásico expuesto por John Adams (en la Revolución Norteamericana) era básicamente una reformulación renacentista de la ciencia política iniciada por La Política de Aristóteles, una tradición que demostró una gran capacidad para lidiar con los fenómenos sociales de los siglos 17 y 18”.

El modelo de ciudad-estado del Renacimiento Italiano fue la aristocrática Venecia, una rica ciudad imperial, que logró mantener la estabilidad política durante seis siglos con una compleja fórmula de compartir el poder. En Venecia, el “Uno”, un Doge elegido, ejercía un mandato vitalicio bajo la influencia de los “Pocos” siguiendo “el principio de que el Doge nunca debería actuar contrario a los consejos de sus asesores,” según el historiador Frederick Lane. “El conjunto de nobles que rodeaban al Doge cuando éste asumía su puesto, eran hombres acostumbrados a actuar como jueces y asesores. El crecimiento de la población y los negocios hacía necesario que cada Doge tuviera un grupo que lo asista en el gobierno”.

Pero el pueblo (*populo minuto*) quería más poder. El *populo minuto* eran los dueños de tiendas y artesanos que se establecieron en Venecia y otras prósperas ciudades, formando gremios de sus oficios: gráfica, vidriería, joyas, farmacéuticos, carpintería, construcción de barcos, armas, música, pintura. Buscaban un papel en el gobierno, logrando victorias políticas en Venecia, Flandes y Alemania. A través de la historia encontramos que los individuos que logran surgir de la pobreza representan el motor del progreso humano, y contribuyen más que quienes heredan riqueza y conocimientos, ya que ellos rara vez están impelidos para el descubrimiento.

Esta historia se ha repetido muchas veces, con muchos variantes, en el desarrollo de las instituciones políticas. Venecia fue un magneto para migrantes, que amplió el *populo minuto*. Como en otros tiempos y lugares, ciudades que prosperaban atrajeron nuevos inmigrantes que reivindicaban derechos y poderes: como

en Florencia y otras ciudades del Renacimiento Italiano, Ámsterdam, Londres, Nueva York y São Paulo en los últimos cinco siglos.

El “humanismo cívico” que emergió de la política violenta de las ciudades italianas del siglo 15 revivió un argumento de Aristóteles: “La mejor comunidad política está conformada por ciudadanos de clase media, y lo más probable es que estos Estados sean bien administrados. Un estado en el que la clase media es grande, y de ser posible más fuerte que las otras dos clases, libera a la sociedad de ser dominada por cualquiera de los extremos”.

A través de la historia, las clases emergentes tuvieron un papel crítico en crear formas de gobierno y en la división de poderes, llevando a la consolidación de la democracia. En contraste con las democracias modernas, los ciudadanos de las repúblicas italianas no podían evitar funciones públicas. La ciudad de Siena en el año 1257, con 5,000 varones, tuvo 860 empleados asalariados, sin contar a los militares. Sus oficios variaban desde la vigilancia nocturna hasta la cobranza de impuestos, pasando por mantener burros, cerdos y leprosos fuera de las calles. Todos pagaban impuestos. “No sorprende que numerosos pobres pagaran pequeñas sumas de impuestos directos a la vez que pasaban hambre

El pueblo que se levanta de la pobreza es el impulsor del progreso, más aun que aquellos que heredan riqueza y conocimientos.

y vivían en miserables condiciones”, escribe Daniel Waley. “Lo que requiere mayor explicación son las grandes sumas que pagaban los poderosos. Esto tal vez se debió a la presión de ciudadanos con un rango inmediatamente por debajo de ellos en poder y riqueza”.

Las pugnas sobre tributación dieron forma a las nuevas instituciones políticas en Occidente. Los Estados casi siempre gastan más de que tributan. La presión por cada vez más impuestos surgió principalmente del costo de las guerras, incluyendo los intereses sobre préstamos para financiarlas. Cada avance en tecnología militar, aumentando el costo de las guerras, trayendo innovaciones a las finanzas públicas. El primer financiamiento en 1265 de una deuda pública a Monte Vecchio, coincidió con los avances en la construcción de barcos y armamento naval, que permitió a Venecia expandir y defender su imperio comercial. Estas innovaciones financieras rápidamente se expandieron a otras ciudades italianas. Varias de ellas, en guerras entre sí, en desespero vendían cargos públicos, cobraban elevados impuestos y préstamos forzosos para evitar ser saqueadas por sus propios ejércitos, de mercenarios sin pago.

Según William McNeill, “la cobranza eficiente de impuestos, el financiamiento con deudas y una administración militar profesional” marcaron la diferencia en Europa. “Los estados atrasados en el desarrollo de una administración

interna eficiente, de las fuerzas armadas, como en el caso de Florencia y Génova, continuaron sufriendo esporádicos episodios de violencia civil. Venecia, la más exitosa innovadora en la administración de las fuerzas armadas, escapó por completo de los tumultos domésticos”.

Los monarcas de Francia y España, con acceso a recursos de estados mayores, cobraron impuestos más elevados y asumieron mayores deudas en la medida que sus crecientes ejércitos utilizaban cañones más avanzados, en lo que se llegó a conocer como la Revolución de la Pólvora, que terminó con la soberanía de las ciudades-estado de Italia.

En el curso de 200 años, el tamaño de los ejércitos desplegados en el campo de batalla se multiplicó diez veces. En el siglo 18, Gran Bretaña estuvo en guerra casi permanentemente. Para financiar estas guerras, las recaudaciones anuales de impuestos más que se triplicaron y la deuda pública se multiplicó quince veces.

En *Las Fibras del Poder: Guerra, Dinero y el Estado Ingles, 1688-1783*, John Brewer explica cómo Gran Bretaña construyó los pilares de las finanzas públicas modernas con reformas administrativas que aumentaron la transparencia y redujeron la corrupción gracias a “el poder indiscutible de la tributación nacional; la presencia de una economía comercial cuya estructura permitía una relativamente fácil cobranza de impuestos, y el empleo de una pericia fiscal que permitía levantar préstamos contra impuestos futuros... Los acreedores invertían en títulos públicos porque eran seguros”. Para pagar estas deudas, un cuerpo de cobradores de impuestos altamente entrenados era formado: “El trabajo de los cobradores era técnico, complejo y consumía mucho tiempo. Los recién ingresados a este oficio tenían que pasar un examen escrito, un examen práctico y completar un periodo de adiestramiento obligatorio... Cargando sus libros, siete instrumentos, pluma y un tintero especial sujeto a la solapa, los cobradores frecuentemente trabajaban largas horas. Los supervisores trabajaban aún más”.

Una evolución institucional como esta, permitió a los gobiernos occidentales recaudar en tributos en una porción cada vez mayor del producto nacional, primero para pagar el costo de las guerras y recientemente para financiar el estado moderno de bienestar.

Mientras las sociedades se hicieron más complejas, los monarcas absolutos fueron obligados a compartir el poder con los intereses emergentes, acelerando la evolución hacia democracias nacionales. Eventualmente, la educación pública, salud y jubilación universales se convirtieron en derechos básicos. El gasto público en los países ricos creció de 13% del PIB en 1913, en vísperas de la Primera Guerra Mundial, a 46% en 1996. Mientras las repúblicas de América Latina tratan de mantener el mismo nivel que los países ricos en cumplir las funciones de gobiernos modernos, no han sido capaces de movilizar los recursos necesarios para desempeñar dichas funciones, según los estándares de las democracias occidentales.



Mina Siglo Veinte, Catavi, Bolivia, 1966.

2. Democracia en América Latina

Recientes acontecimientos han demostrado la vitalidad de la vocación de los pueblos latinoamericanos por la democracia. A partir de 1989, en el Brasil, se han llevado a cabo varias elecciones presidenciales, estatales y locales, limpias y ordenadas, convirtiendo al país en pionero mundial en tecnología de votaciones electrónicas. La Argentina dio una lección trágica, mostrando como el populismo y la inflación crónica pueden destruir el tejido económico y social de un país próspero. El populismo en Argentina fue promovido por la Derecha y por la Izquierda, tanto en regímenes civiles como militares, generando la espiral de desorden que continúa hasta hoy. Sin embargo, a pesar de la hiperinflación, el colapso de la convertibilidad del dólar y los fracasos de los partidos Radical y Peronista, Argentina ha persistido en busca de soluciones democráticas. En Chile, tras superar los procesos inflacionarios de Allende y los 16 años de dictadura militar, la sabia política económica durante tres mandatos presidenciales consecutivos a partir de 1989, ha permitido restaurar y consolidar las prácticas democráticas.

Tal vez Perú ha hecho un ajuste de bajo nivel, con insatisfacción aguda, para lograr la estabilidad. Las tasas de mortalidad cada vez son cada vez más bajas y los índices de violencia personal son reducidos. El gran problema urbano, por supuesto, es el desempleo, flagelo que tan sólo unas cuantas naciones ricas o pobres han logrado superar. Lo destacable es que los peruanos, a pesar de la hiperinflación, una insurrección guerrillera, el fenómeno del Niño, un autogolpe y la fuga al exilio de Fujimori, han elegido retornar a una democracia con una baja tasa de inflación y una moneda estable. En Centroamérica, a pesar de que la Constitución prohíbe la elección para funciones públicas a ex-dictadores, la frágil democracia guatemalteca fue amenazada por las fieras y agresivas tácticas proselitistas del ex-dictador, General Efraín

Ríos Montt (1982-83), gobernante durante una de las masacres más sangrientas de la historia de América Latina. Las bases de Ríos Montt intimidaron en vano a la población, que decisivamente rechazó en la primera ronda su intento de regresar al poder y eligió como presidente, a Oscar Berger, ex-alcalde conservador de la Ciudad de Guatemala. En Venezuela los opositores al gobierno izquierdista del presidente Hugo Chávez, amigo de Fidel Castro y de la guerrilla colombiana, mantienen sus esfuerzos para revocar su mandato por medio de un referéndum constitucional o la violencia, para acabar con el actual desorden y deterioro económico. Un acuerdo impulsado por mediadores extranjeros, bajo el auspicio de la Organización de Estados Americanos (OEA), convocó a un referéndum revocatorio según una cláusula insertada a la nueva constitución de Venezuela por los seguidores de Chávez.

Según Joseph Schumpeter, “el método democrático, es un arreglo institucional para tomar decisiones políticas por individuos que adquieren el poder de decidir mediante una pugna competitiva por la votación popular”. En América Latina este método democrático ha sido ampliamente aplicado en las últimas dos décadas con la descentralización de los poderes de gobierno, la elección directa de gobernadores y alcaldes y con una mayor redistribución de ingresos fiscales a los estados y municipalidades. Desde 1980, el número de repúblicas los cuales sus alcaldes son elegidos directamente aumento de tres a 17. La participación en la política ha crecido debido a la creación de miles de puestos públicos que deben ser democráticamente electos en provincias, estados y municipios. La descentralización del Gobierno también ha representado el debilitamiento de los partidos políticos nacionales y la proliferación de movimientos locales, expandiendo y fortaleciendo a la sociedad civil. Los 163 representantes en la Cámara de Diputados en Colombia están distribuidos entre 39 partidos, la mayoría en representación de intereses regionales y políticos, llevando así a su fin la hegemonía tradicional de

los Liberales y Conservadores. En Bolivia, la Ley de Participación Popular de 1994 fortaleció la elección directa de 310 cámaras municipales, con la transferencia de 20% de los ingresos del gobierno central a estos municipios. Cinco partidos locales y de movimientos indígenas obtuvieron 64 de los 130 escaños en la Cámara de Diputados de Bolivia en las elecciones de 2002. En Venezuela, al igual que en Bolivia y Colombia, gran parte de la descentralización del gobierno fue decretada como una medida defensiva por parte de los partidos tradicionales para fortalecer y legitimar al sistema político, lo que ha ocasionado resultados inesperados que aun están siendo asimilados. A pesar de la reciente turbulencia política, estas innovaciones parecen estar ahí para quedarse.

La historia moderna de la democracia abarca períodos de expansión y contracción. Hace una década, Samuel Huntington identificó en su libro *La Tercera Ola: Democratización a Finales del Siglo XX*, tres fases en la propagación de la democracia a partir de la Revolución Francesa y las Guerras Napoleónicas. En 1926, la democracia había sido establecida en 33 países, seguido de un período de retorno hacia regímenes autoritarios en 22 países durante las dos décadas que culminaron en la Segunda Guerra Mundial. La Gran Depresión interrumpió los gobiernos democráticos en 11 naciones latinoamericanas. Luego vino una segunda ola de democratización (1945-1962) que añadió o restituyó a 41 naciones a la lista de democracias en el mundo. A este proceso, le siguió otro período autoritario, que duró hasta 1975, truncando la democracia en 22 países. A partir de entonces, la democracia ha florecido como nunca antes se había visto.

La “Tercera Ola” de democratización empezó a mediados de la década de 1970, con una revuelta militar de izquierda en contra la utilización de las guerras coloniales en África, por la vieja dictadura portuguesa. La adopción de una nueva política de “despacio y seguro” la *distensão* (distensión) por el régimen militar de Brasil (1964-85) condujo al retorno de gobierno civil. El liderazgo conservador también fue movilizado

por la transición democrática en América Latina y Europa Oriental, al igual que en España, Turquía y Corea del Sur. En el Brasil, políticos civiles que apoyaron al régimen militar siguieron ocupando puestos claves en un revitalizado Congreso y en el gabinete ministerial, después de 1985, aprovechando de la debilidad institucional para ser protagonistas en cada Gobierno. Según el *Informe sobre Desarrollo Humano de las Naciones Unidas del 2002*, 81 naciones dieron pasos “significativos” hacia la democracia a partir de 1981, en las cuales gobiernos civiles reemplazaron a 33 regímenes militares.

Mucho de este progreso fue engendrado por cambios favorables en el contexto internacional. La difusión de la democracia fue reforzada por la globalización y por la accesibilidad a la información. En América Latina, se discute el papel que jugaron los Estados Unidos, ya que en el pasado habían sido criticados por no promover la democracia. En décadas recientes, sin embargo, este papel se ha sido transformando. El Congreso norteamericano empezó a manifestar, a partir de 1975, una creciente preocupación sobre las violaciones a los derechos humanos, un tema que fue adoptado por el Presidente Jimmy Carter como elemento central de su política exterior. En 1984 la administración de Ronald Reagan creó el Fondo Nacional para la Democracia. Ese mismo año, Julio María Sanguinetti, primer presidente elegido constitucionalmente en Uruguay desde 1971, dijo: “Las vigorosas políticas de la Administración Carter, fueron la influencia externa de mayor importancia en el proceso de democratización del Uruguay”. En momentos de crisis política en el Perú, El Salvador, Honduras y Bolivia, al igual que en Corea del Sur y las Filipinas, los diplomáticos norteamericanos fueron tajantes en el rechazo de su gobierno a un golpe militar y activamente promovieron la restauración de la democracia en República Dominicana, Portugal, Chile y Polonia, entre otras naciones. Recientemente, países vecinos se juntaron para evitar un golpe militar en el Paraguay. El 11 de septiembre de 2001, durante la reunión de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos celebrada en Lima, Perú, se adoptó el Acuerdo Democrático Interamericano, que contempla el uso de una maquinaria diplomática y procedimientos para restablecer la democracia “en la eventualidad de una alteración del orden constitucional, que afecte seriamente el orden democrático en un Estado miembro”.

Un contexto internacional favorable y avances regionales han mejorado las condiciones para la Tercera Ola. Como consecuencia, a partir de 1974, la democracia ha proliferado como nunca antes, en parte, debido a la posición de los Estados Unidos. En contraste con la experiencia de Turquía, Pakistán, Tailandia y de Nigeria y otras naciones africanas, la democracia en América Latina no ha sufrido ningún revés. Las democracias han manejado de manera más efectiva la inflación crónica que los regímenes militares, una conquista que les ayudó a consolidar su apoyo popular.

Apoyo para la democracia

Un resumen del estudio sobre 17 países realizado por la empresa de encuestas chilena Latinómetro, publicado en *The Economist* (17 de agosto, 2002), brinda algunas luces de

esperanza: “A pesar del malestar económico que afecta a varias naciones, los latinoamericanos se muestran cada vez más favorables a la democracia, aunque su fe en los partidos políticos es menor y consideran que la corrupción se ha generalizado y empeora cada vez más. Han perdido también la fe en la privatización, y quieren un papel más protagonista del Estado en la regulación de la economía, pero en la mayoría de los países no han migrado hacia la izquierda”. La población, sin embargo, se mantiene por lo general políticamente al centro, con un resurgimiento de la derecha, a partir de 1996, únicamente en los países más turbulentos (Colombia, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Venezuela). Paraguay es el único país en el que más del 30% de la población favorecía un régimen autoritario.

Cuando Latinómetro repitió el estudio en 2003, encontró considerable volatilidad en opiniones de un año a otro. A partir de 1996, por ejemplo, hubo caída en el porcentaje que defiende la propuesta “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”. A su vez, casi dos terceras partes opinan que la democracia es la mejor forma de Gobierno y el único camino al desarrollo, y el 57% sostiene que este desarrollo tan sólo puede lograrse con una economía de mercado. De hecho, un 44% dijo que las grandes empresas están desempeñándose bien en la tarea de construir una sociedad mejor y el 51% opinó que los ejecutivos de estas empresas podrían proporcionar un mejor liderazgo que la actual clase política. Sin embargo también se descubrió que existe gran ambivalencia. En Brasil y Perú, 69% y 60% favorecen a la democracia, pero casi el mismo número está dispuesto a aceptar el autoritarismo, si ello resuelve los problemas económicos. El desempleo preocupa toda Latinoamérica. El 23% dicen tener dificultades para lograr que su sueldo llegue a fin de mes. El 47% de la población en dificultad económica apoyó a la democracia, en contraste con el 57% de quienes tienen capacidad de ahorro.

Aunque los académicos han producido una abundante literatura sobre la naturaleza y perspectivas de la democracia, Kurt Weyland de la Universidad de Texas opina que “las ciencias políticas no han propuesto una teoría unificada y coherente sobre la estabilidad democrática”. La expansión del electorado en América Latina fue un producto de una

urbanización de largo plazo. En el Perú, el número de votos creció de tan sólo 324.000, el (5,5%) de una población de seis millones en 1931, para 12 millones (46%) de 26 millones en 2001. En 1931, los analfabetos no tenían derecho a voto. Los votantes eran por lo general, mestizos con bajo nivel de educación. En las regiones rurales la votación era mínima: sólo 14.000 en Cuzco (458.000 en 2001) y sólo 10.000 en Puno (522.000 en 2001).

La violencia y la compra de votos fue organizada por los candidatos, quienes contrataban turbas en barrios pobres urbanos para tomar por la fuerza las mesas electorales. En muchos países, los terratenientes eran también jefes políticos. Llevaban a los peones y otros dependientes a las mesas de votación. El control sobre jueces y la policía decidía las elecciones en Brasil. En 1872, sólo un millón de nueve millones eran elegibles para votar y sólo 20.000 ejercían ese derecho. Según Richard Graham, “las elecciones y la violencia a menudo iban de la mano. Mientras los resultados de la elección a nivel nacional eran fáciles de predecir, las pugnas locales para ciertas personas eran de crucial importancia”. Los perdedores muchas veces eran perseguidos y los ganadores obtenían favores e influencia de quienes estaban por encima y por debajo en la jerarquía de poder. El número total de puestos federales y estatales en 1920, eran aproximadamente 20.000, lo que equivalía al número de votos necesarios para ganar la elección presidencial de 1919.

Con estos antecedentes, es extraordinario que el electorado latinoamericano haya crecido de tal manera en las últimas dos décadas, con tan pocos incidentes de fraude y coerción. Desde 1945, el electorado en Brasil se ha multiplicado 19 veces, de 5,9 millones a 119 millones. Con el crecimiento del sistema político se ha expandido también el parasitismo fiscal. El número de los “pocos” políticos privilegiados aumentó, bajo bizarras reglas electorales que los exoneraba de rendir cuentas ante los “Muchos” durante largos períodos. Entre elecciones, la política tendía a ser reducida a exóticas y misteriosas maquinaciones incestuosas dentro lo que se llegó a conocer como la “clase política”. El costo de competir electoralmente y el número de agentes de confianza dentro del sistema, se incrementaron en la medida que proliferaron los partidos políticos en el Congreso. Los políticos alzaron banderas de conveniencia. En Brasil,



Rumbo a la escuela, Collique, Lima, Perú, 1973.



Entrada de la mina, Siglo XX, Catavi, Bolivia, 1966.

después de las elecciones de 2002, una quinta parte de los miembros de la Cámara de Diputados cambió de partido para alinearse con el ganador. Desde la década de 70 hasta 1994, las deformidades en el sistema político fueron financiadas por préstamos externos y la inflación crónica. Bajo el Plan Real (1994-99), esfuerzos para corregir estas deformaciones fueron financiados con aumentos de impuestos y por dinero del exterior. Esta mezcla aún es inestable.

Retrocesos y frustraciones

Se pueden esperar retrocesos en el proceso democrático. En sus primeros 150 años como república, Bolivia vivió 170 golpes militares. A partir de 1982, Bolivia ha disfrutado de dos décadas de democracia constitucional, con seis sucesiones presidenciales pacíficas. Superó la hiperinflación y goza de estabilidad en su moneda y precios. Al igual que en el resto de América Latina, Bolivia logró instituir gobiernos con el consentimiento de los gobernados, una valiosa herencia de la civilización occidental que contrasta con los regímenes militares que prevalecieron en las décadas de 1960 y 1970. En las últimas dos décadas, la mortalidad infantil se ha reducido a la mitad, las matrículas escolares crecieron rápidamente y las redes de transporte, comunicación, electricidad y sanidad básica se expandieron para mejorar los estándares de vida en un país muy pobre. Sin embargo, en octubre de 2003, luego de una sangrienta revuelta popular marcada por batallas callejeras y bloqueos de caminos, el Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, quien había vencido la hiperinflación en la década de 1980 y llevó a cabo importantes reformas políticas en la década del 1990, fue obligado a renunciar. Terminaran así sus esfuerzos para reducir un gran déficit público (8.5%) y negociar acuerdos con los agricultores de la hoja de coca, campesinos sin tierra y los desempleados de la industria minera estatal en colapso. Ninguno de estos reclamos ha sido satisfecho. El sociólogo boliviano Roberto Laserna llama a esto “una trampa populista”. La bandera política de la revuelta popular fue la protesta contra la exportación del gas natural por un puerto en la costa desértica de

Chile, país que le arrebató este territorio a Bolivia en la Guerra del Pacífico (1879-1884), dejándola sin acceso al mar. La revuelta de Octubre despojó a Bolivia de la oportunidad de convertirse en eje importante de suministro de energía en las Américas, capaz de brindar a sus gobiernos un flujo seguro y por largo plazo, de las muy necesitadas divisas.

El clímax de la revuelta fue un bloqueo en la entrada a la La Paz por vía de la comunidad suburbana de El Alto, cortando el ingreso de alimentos y otros suministros. Cuando visité La Paz por primera vez en 1965, El Alto no era más que un pequeño ramillete de chozas de adobe alrededor del aeropuerto, al borde del altiplano. En 1984 realicé un detallado estudio para el Banco Mundial en 1984-85, *El Alto de La Paz: Los Orígenes y Perspectivas de la Pobreza en Bolivia*. El Alto ya se había convertido en una municipalidad independiente con 300.000 habitantes. Cuando regresé en 2003, El Alto se había convertido en un importante protagonista en la política nacional, con una población de

700.000 habitantes. Este rápido crecimiento no fue tan sólo una hinchazón de la pobreza. El Alto no es una ciudad hundiéndose en indigencia sin esperanza. Al contrario, es una ciudad con un impresionante desarrollo de infraestructura, expansión comercial y construcción de hogares. Sin embargo, su desarrollo está basado en una economía informal dependiente de pequeños comerciantes que transportan sus bienes laboriosamente, a un bajo costo, en buses y camiones, por toda Bolivia y los países vecinos para explotar las diferencias de precios a nivel local. Este comercio informal floreció en las últimas décadas gracias a mejoras en el transporte, sin tener que preocuparse por pagar impuestos. Sin embargo, mientras que los impuestos no son recaudados, la demanda por servicios públicos crece aceleradamente. El sello de populismo de El Alto está reflejado en el Congreso, donde casi la mitad de los representantes son de origen aymará o quechua. Bolivia es un país económica y políticamente a la deriva, una vez más profundamente herido debido a la debilidad de sus instituciones.

En las últimas dos décadas, el régimen político mexicano ha evolucionado de una Presidencia autoritaria a una Presidencia limitada, ahora forzada a compartir el poder con un Congreso y gobernadores de estados más allá de su control; de un sistema partidario hegemónico sustentado por elecciones manipuladas a un sistema multipartidista con elecciones libres. El gobierno del Presidente Vicente Fox terminó con los 70 años de dominio exclusivo del Partido Revolucionario Institucional (PRI). En México al igual que en el Brasil, los cambios, tanto en los sistemas políticos como en los financieros, fueron provocados por la crisis de la deuda de los 80. Cuando México dejó de pagar su inmensa deuda externa en 1982, su déficit público llegó a 16% del PIB y nadie sabía cuánto gastaba el gobierno o cuánto debía. Según Héctor Aguilar Camín, “México tiene un Estado que gasta como millonario y cobra como mendigo, con muchas responsabilidades pero pocos ingresos. El Estado es un especialista en no recolectar lo que debe recolectar para evitar problemas políticos con quienes deben impuestos.” Como en el Brasil, la



Menina Trikki, Oaxaca, México, 1967.

reorganización de las finanzas públicas y la democratización de la política fueron de la mano en un proceso que aún continúa. Fox y su Partido de Acción Nacional (PAN) sufrieron grandes pérdidas en las elecciones de medio término de julio de 2003, reflejando su fracaso en superar el impasse legislativo, que le impidió cumplir con su campaña electoral de liberar a la economía y de acelerar el crecimiento. Han logrado mantener la estabilidad económica, pero están estancados en la reforma tributaria y en establecer reglas claras orientadas a atraer inversión privada para superar severas insuficiencias en el sector eléctrico.

El renacimiento de la democracia en el Perú llegó con la elección en 2001 del Presidente Alejandro Toledo, un economista de origen indígena educado en la prestigiosa universidad norteamericana Stanford, reemplazando al gobierno corrupto y autoritario de Fujimori. En las encuestas, el apoyo a Toledo ha caído a 7%. Se atribuye su descrédito a la debilidad de su carácter, al hecho de que, en medio de una pobreza generalizada, incrementó su sueldo a 18.000 dólares mensuales. Su credibilidad se vino en realidad abajo, a pocos meses de iniciado su gobierno, cuando rechazaba judicialmente someterse a un examen de ADN para poner fin a una antigua querrela judicial por la paternidad de su hija adolescente. Toledo también enfrenta duras restricciones presupuestarias, con ingresos tributarios equivalentes a sólo el 12% del PIB, lo que tiende a socavar los cimientos de la estabilidad fiscal y monetaria y de los beneficios de un reciente crecimiento económico, en un marco donde renovadas acciones guerrilleras complican lo que algunos llaman de una “explosión de la democracia”. La austeridad fiscal ha profundizado la frustración asociada con los inicios de la descentralización de la autoridad gubernamental y una agresiva movilización de grupos cívicos y de interés, que ha resultado en bloqueos de caminos y una huelga de maestros que duró un mes.

Los presidentes latinoamericanos, reunidos en el Cuzco en junio de 2003, advirtieron: “El incremento y empeoramiento de la pobreza, agravada por un nuevo período de estancamiento económico, constituye una amenaza fundamental a la gobernabilidad democrática, que puede llevar al deterioro de la estabilidad institucional y de la paz social”. La revista *Caretas*, sin embargo, observó: “El caso peruano es diferente debido a que, a diferencia de otras naciones, no está acompañado por una crisis económica. Al contrario, la inflación es mínima, la tasa de cambio de su moneda es estable, la economía y las reservas monetarias han crecido y ciertas inversiones en minería y gas son prometedoras. A pesar de este escenario, la popularidad del presidente Toledo ha caído como una piedra y la credibilidad de las autoridades públicas es cada vez menor....Nos enfrentamos al contagio de la frustración, provocada no sólo por la miseria secular en gran parte de la población y desigualdades socioeconómicas, pero también por la irritación provocada por el mismo Gobierno. Cuando no son cumplidas, las promesas grandilocuentes engendran indignación y crean una bandera política para la oposición”.



Lázaro Cárdenas, Presidente de México (1934-40), Oaxaca, 1967.

Insatisfacción y ciudadanía

¿Puede considerarse el descontento político como una señal de progreso? “La desilusión con los gobernantes democráticos y una nostalgia por el autoritarismo fueron los primeros pasos en el proceso de consolidación democrática”, escribe Huntington en *La Tercera Ola*. “Democracia no quiere decir que los problemas serán resueltos. Quiere decir que los gobernantes pueden ser removidos...La desilusión y la reducción de las expectativas son las bases de la estabilidad democrática. Las democracias se consolidan cuando la gente aprende que la democracia es la solución al problema de la tiranía, pero no necesariamente algo más”.

El fin de la inflación crónica y el acceso a fáciles financiamientos de préstamos externos, pone nuevas cargas para el tortuoso desarrollo de la ciudadanía. Enfrentamos la maraña cada vez más compleja entre el Uno, los Pocos y los Muchos que ha animado los procesos políticos desde que irrumpieron en 1820 con las guerras por la independencia. En su magistral ensayo sobre los campesinos andinos y la construcción de repúblicas en el siglo 19, Brooke Larson escribe:

Las reformas pavimentaron gradualmente el camino hacia un sistema político exclusivista, sociedades civiles frágiles e economías capitalistas incipientes. De manera implícita, las reformas estuvieron gobernadas por objetivos contradictorios: el incorporar a los indígenas a la economía como mano de obra de subsistencia, y a su vez negarles un papel en la nación como ciudadanos.

En varios países de América Latina, el dominio de un grupo u otro prevaleció durante un largo tiempo después de la Independencia, y la denuncia contra la existencia de una “oligarquía” subsistió hasta la década de 1960. Las oligarquías latinoamericanas, sin embargo, rara vez fueron monolíticas y muchas veces peleaban entre sí, como en las pugnas por poder entre las familias de “magnates” del Renacimiento en Italia, lo que ocasionó en la mayoría de los casos una endémica inestabilidad. A partir de mediados del siglo 19, era natural hablar en Colombia de una “oligarquía Liberal” y una “oligarquía

Conservadora”, aunque estas denominaciones se volvían confusas debido a diferencias regionales, pugnas muchas veces violentas entre familias y rivalidades locales.

Una vez lograda su independencia, las repúblicas hispano-americanas proclamaron su afinidad por los ideales políticos de las revoluciones francesa y norteamericana. Sin embargo, el tema de ciudadanía seguía siendo un problema. Brasil fue la última nación del continente en abolir la esclavitud (1888), pero en el tema de derechos ciudadanos se parecía a otras naciones. La monarquía fue derrocada en Brasil en 1889 por un golpe militar, en un clima de indiferencia popular. En 1891 se constituyó la Primera República (1889-1930), que abolió la obligación del Estado de proporcionar educación primaria, que había sido desde 1824 un mandato que nunca tuvo financiamiento, y jamás fue cumplido. El historiador José Murilo de Carvalho explica por qué los derechos políticos se encontraban rezagados a la legislación social, oscureciendo temas de ciudadanía: “Al igual que bajo la monarquía, la gente no tenía un lugar en el sistema político en la República. Para ellos, el Brasil era una realidad abstracta”.

A partir del gobierno de Getúlio Vargas, fruto de la Revolución de 1930, la legislación social avanzó mucho más que los derechos políticos. Vargas dominó durante muchos años. En la primera fase (1930-37) brindó al país reformas importantes, seguida por las tonalidades fascistas del *Estado Novo*, (1937-45), y por último un gobierno elegido popularmente (1950-54), que acabó con su suicidio. En su libro *¿Padre de los pobres? Vargas y su Era*, ya fallecido Robert Levine, miembro de nuestro Instituto, postuló magistralmente las contradicciones entre el populismo y la dictadura de Vargas que, “personalmente dio forma al Estado moderno brasileño” y se convirtió en “el primer político en extender la dignidad al pueblo de Brasil”. Levine escribe que a medida que el gobierno creció a todo nivel, “Vargas organizó agencias regionales para enfrentar problemas de sequías, energía eléctrica y la producción de bienes. Diferentes decretos prepararon el terreno para una reforma del servicio civil y la implantación de un salario mínimo nacional... El gobierno

otorgó pensiones a trabajadores selectos, al igual que protección contra despidos y compensación por accidentes. Se fundó un sistema de universidades federales. Con la construcción de nuevos caminos se crearon nuevos puestos de trabajo, llevando a migraciones masivas, en relación a décadas anteriores, cuando pocas personas salieron fuera de su lugar de nacimiento, excepto cuando movidas por el hambre". Sin embargo, la mano dura de Vargas distorsionó y truncó las instituciones políticas, al igual que las dos décadas de gobiernos militares que siguieron a las luchas de clase de los años 50 y principios de los 60.

Un vez concluida la era de regímenes militares en 1985, la clase política civil diseñó una nueva Constitución que expandió de manera incontenible la legislación social, que habían iniciado los gobiernos autoritarios, para compensar de alguna forma la represión a los derechos políticos. Después de su elección en 1994, el Presidente de la República, Fernando Henrique Cardoso anunció que su administración representaba el "fin de la era de Vargas en la historia de Brasil". Cardoso quiso decir que esperaba reducir el dominio del Estado en la economía brasileña y terminar con los derechos adquiridos por los grupos de interés corporativista, que habían alimentado la inflación crónica. Cardoso buscaba borrar el estigma de la inflación que afligió a Vargas. Según Levine, "la inflación consumió de tal manera las pensiones, piedra angular del programa social de Vargas, que para 1950, en muchos casos, no valía para un pensionista siquiera el costo de un boleto de autobús el ir a recoger el cheque de su jubilación".

De 1960 a 1992, los precios mundiales se multiplicaron 17 veces, la inflación más alta registrada para un período similar. La inflación en América Latina durante esas décadas se hizo tan crónica que los precios al consumidor se multiplicaron no 17 veces, sino 14 millones de veces, y en Brasil el aumento fue de 22 mil millones de veces desde 1960. En los anales de la inflación mundial, ningún otro país ha vivido una inflación durante tanto tiempo (34 meses),

con alzas mensuales de precios de 20%, gracias a las técnicas de indexación de sueldos, precios, impuestos, deudas y balances bancarios. La indexación funcionó hasta que la infernal maquinaria de la inflación se aceleró y amenazó con salir fuera de control una vez más en 1994. Bajo la amenaza de la hiperinflación, Cardoso obtuvo un triunfo político con el lanzamiento del Plan Real, el octavo intento de Brasil, desde 1985, de frenar la inflación. Este Plan terminó con la indexación, reorganizó las finanzas públicas y redujo los incrementos anuales de precios de 5.115% a mediados de 1994 a casi cero en 1998. Otros gobiernos democráticos en Chile, Bolivia, Perú y Argentina habían logrado también frenar la inflación crónica en las décadas de 1980 y 1990, un logro histórico.

3. Los mitos de Lula

El gobierno del presidente Luiz Inácio Lula da Silva y de su Partido de los Trabajadores (PT), pondrá ahora a prueba la fuerza de la democracia y las evocaciones opositoras del populismo y gobierno eficaz. Hasta el momento sus esfuerzos muestran una sencilla verdad: El pueblo brasileño no aceptaría un regreso a la inflación e inestabilidad de la década de 1980 y de principios de 1990. Un corolario de esta verdad es que la gente quiere mejor calidad de gobierno, algo que el PT está encontrando difícil de cumplir. Sin embargo, su oposición política ha sido atenuada por los éxitos, hasta ahora obtenidos, para controlar la inflación y restaurar el crédito de Brasil en mercados financieros internacionales, al igual que una simpatía generalizada inspirada por el nuevo Presidente, un hombre del pueblo que predica una redención del hambre y de la pobreza.

Lula ha atraído más atención internacional que ningún otro líder latinoamericano desde que Fidel Castro subió al poder en 1958-1959. Lula se convirtió en un símbolo de la movilidad social en una nación de 175 millones de habitantes, que es hoy uno de los mercados más dinámicos del mundo. La elección a la Presidencia de un líder sindical del suburbio industrial ABC de São Paulo, que en el pasado

operaba un torno, con una educación tan sólo hasta quinto de primaria, nacido en extrema pobreza en un Estado del Noreste de Brasil, flagelado por las sequías y abandono, causó gran sensación.

Cincuenta años después de haber migrado a São Paulo como niño de siete años dentro de un camión *pau-de-arara*, tras perfeccionar el arte de la campaña política en tres anteriores derrotas, Lula ganó la segunda vuelta de la elección presidencial en octubre de 2002, con una mayoría cercana a los 20 millones de votos, el margen de votación más grande en la historia de Brasil. Con gran ventaja en las primeras encuestas en la campaña, Lula y el PT asustaron a los mercados financieros con la presentación, en abril de 2002, por parte de su futuro Ministro de Hacienda, Antônio Palocci, de un programa que predicaba "una ruptura necesaria con el presente modelo económico, que está basado en la apertura y en una radical desregulamentación de la economía nacional y que se encuentra subordinado a los intereses y humores del capital financiero globalizado". En junio, en su Carta al Pueblo Brasileño, Lula moderó su promesa de ruptura, y prometió una baja inflación y prudencia fiscal, en lo que resultó una exitosa campaña de medios la cual irradiaba indignación, confianza y felicidad. Sin embargo los mercados financieros aún tenían lo peor. La prima de riesgo para bonos brasileños, se incrementó de 700 a 2.400 puntos base (24% por encima de la tasa de interés para los bonos del tesoro de Estados Unidos). El valor del real (la moneda brasileña) cayó de R\$ 2,35 a casi R\$ 4 por un dólar. Pero hacia finales de 2003, el nuevo Gobierno logró regresar a la estabilidad. La inflación anual se redujo a 9%, el real se fortaleció a R\$ 2,90 y la prima de riesgo cayó a 468, su nivel más bajo desde 1998. El precio de esta consolidación fue que las tasas de interés llegaron al 26,5% y los recortes en el gasto estatal provocaron una recesión y mayor desempleo. A pesar del rechazo del "continuismo, abierto o disfrazado", Lula ha seguido hasta ahora las mismas políticas fiscales y monetarias que el gobierno anterior. Su recompensa ha sido una mayor confianza por parte del pueblo del Brasil y adulación en sus muchos viajes al exterior.

Desde que asumió a la Presidencia, en enero de 2003, Lula ha invertido cada vez más tiempo en dar discursos y realizar viajes, dejando la administración del Gobierno, y las complicadas negociaciones con el Congreso sobre su programa de reforma, a un pequeño grupo de asesores en el Ministerio de Hacienda en el Palacio Presidencial. Fue la mayor atracción en la última cumbre de presidentes latinoamericanos en Cuzco, Perú. Cuando pronunció una conferencia en julio del Gobierno Progresivo en el London School of Economics (LSE), brillando por sobre otros Presidentes y Primeros Ministros que participaron, la demanda por los boletos de ingreso fue de tal magnitud, que tuvieron que trasladar el evento previsto para un anfiteatro para 400 asistentes, a un auditorio para mil personas, mientras que otras 500 observaban desde fuera, a través de un circuito cerrado de televisión. "Lula quiere transformar a Brasil, pero sinceramente creo que ha de cambiar al mundo", exclamó emocionado Anthony Giddens, presidente de ISE y ilustre sociólogo.



Policía de tráfico, Caracas, Venezuela, 1969.

Luego de su triunfo en Londres, un editorial de *O Estado de S. Paulo* explicaba que “a Lula le va bien en los Palacios del mundo debido a que su historia personal fascina a los dignatarios con quienes entra en contacto. Lo rodea un aura de curiosidad y respeto, que ningún otro líder parece hoy merecer. También se beneficia de una visión estereotipada de Brasil que prevalece en el extranjero. Aquellos que se imaginaron que la sociedad brasileña está rígidamente estratificada, y que ofrece a los pobres pocas oportunidades para avanzar, tienen una mayor razón para recibir con tan buena voluntad la biografía del Presidente Lula, que habla sólo portugués. Los extranjeros están encantados por las equivocaciones, que su locuacidad y amor por la improvisación tienden a producir”. Durante su primer año de Presidencia, Lula estuvo 185 días fuera de Brasilia, 68 en viajes al exterior, y pronunció 236 discursos, sin dar una sola conferencia de prensa. Sus asesores aíslan agresivamente a Lula de contactos informales con la prensa.

Lula parece disfrutar de sus viajes, de discursar y recibir la adulación. Más eso se acabó. Lula sabe que la novedad y encanto de su triunfo electoral puede terminar si él no consigue beneficios para su pueblo. El consenso en todo el espectro político es que, mientras la estabilización económica ha sido exitosa, la política social está fracasando. Reconociendo los fracasos del primer año de gobierno, Lula y el PT realizaron una reforma ministerial en enero de 2004 para traer ministros más competentes para el gobierno y afirmar el apoyo del Congreso. Mientras tanto, el PT lucha para apagar los efectos de un escándalo sórdido envolviendo el secuestro-asesinato en enero de 2002 de Celso Daniel, el alcalde de Santo André, un suburbio industrial de São Paulo. Daniel iba a coordinar la campaña electoral de Lula. Las investigaciones del crimen vinculan el asesinato con un sistema de corrupción organizada para financiar la campaña del PT. Líderes del PT en Santo André, citados en las investigaciones, ahora son miembros importantes del Gabinete de Lula en Brasilia.

En su discurso inaugural, Lula lanzó un programa de seguridad alimenticia, *Fome Zero* (Hambre Cero): “Nosotros acabaremos con el hambre en nuestro país. Vamos a convertir en causa nacional el terminar con el hambre. Daremos especial énfasis a nuestro proyecto *Primeiro Emprego* (Primer Empleo) para crear oportunidades para los jóvenes que enfrentan dificultad para entrar al mercado laboral”. *Fome Zero* se convirtió en la bandera política del nuevo gobierno durante los primeros meses, pero en el fondo no era más que una recreación de programas existentes que durante muchos años han distribuido alimentos, gas para cocinar, mesadas escolares y otros recursos para las comunidades pobres en todo Brasil. Apoyada por una agresiva campaña de mercadeo mundial, *Fome Zero* se hundió en medio de una confusión burocrática y está atravesado por una serie de reorganizaciones que habrán de continuar. Con un año en el Gobierno, la administración aún no puede anunciar una estrategia para el programa *Primeiro Emprego*. En la campaña de 2002, Lula había prometido crear 10 millones de nuevos puestos de trabajos mientras que su oponente, José Serra, prometió crear ocho millones de



Alumna, Lima, Peru, 1973.

empleos. Este tipo de promesas que hacen con tanta frecuencia los políticos en América Latina y en otras partes del planeta, son promesas vacías, ya que el Gobierno no puede crear trabajo para millones de personas. Tan sólo puede crear mejores condiciones para el empleo. Brasil perdió 20% de sus puestos de trabajo industriales desde 1994, junto con la reducción del empleo industrial a nivel mundial, ocasionado por una mejora en la productividad. El empleo informal crece en todo el mundo, y especialmente en América Latina con sus rígidas leyes laborales, altos impuestos sobre nominas y bajos niveles de educación. La gente está buscando diferentes tipos de actividades. Muchos demuestran creatividad en esta búsqueda. El Gobierno, mientras tanto, puede apoyar su adaptación a las nuevas condiciones brindando una mejor educación, un mercado laboral más flexible y estabilidad económica, que es parte de un programa más amplio de desarrollo institucional.

Lula se siente orgulloso por haberse convertido en Presidente con sólo cinco años de escuela. Puede que sienta que otros pobres pueden lograr lo mismo, lo cual lo ha llevado a ignorar la educación pública, la principal herramienta para desarrollar instituciones y avanzar en la justicia social. Los estudiantes de Brasil salieron últimos en comprensión de lectura entre los niños de 15 años en 32 países en una evaluación realizada en el año 2000 por la Organización para Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), con base en París. El Sistema Nacional para Evaluación de la Educación Primaria (SAEB) del Ministerio de Educación encontró que no había progreso en el aprendizaje desde 1991. De cada 100 estudiantes brasileños que empiezan los ocho años de primaria, sólo 41 la termina, a pesar de grandes incrementos en la matrícula en la última década. Casi una cuarta parte de la población adulta en el mercado de trabajo en 2002, no había completado cuarto de primaria. Tres cuartas partes de quienes ganaban el salario mínimo o menos (83 dólares) no habían completado sus estudios de primaria. A Lula le gusta ridiculizar a los intelectuales, lo que parecerá raro, dada la presencia de un gran

número de intelectuales en el PT. “Yo digo que la política no tiene secretos”, dijo en Brasilia unos días antes de su discurso ante LSE. “Si hay algo que nadie necesita para entender la política es un título universitario”. A pesar de su desventaja educativa, Lula podría convertirse en un gran Presidente de la Educación, si se esfuerza en mejorar la escuela pública. Para lograr esto, tendría que embarcarse en la difícil tarea política de presionar a la burocracia educacional a fortalecer la administración y supervisión de escuelas, mejorar la enseñanza de lectura en cursos de primaria y enriquecer el contenido de la educación secundaria. Para ello, el Gobierno tendría que liderar el cambio institucional en gran escala, lo que involucraría a millones de estudiantes, profesores, administradores y padres de familia. También tendría que superar la resistencia tradicional a la innovación en varias áreas claves de políticas públicas por parte de intereses creados en los sindicatos de profesores y en las universidades, quienes han sido una importante fuente de apoyo para el PT, junto a otros sectores de funcionarios públicos.

Si Lula fuese un educador, pondría salir en la televisión para brindar al pueblo brasileño una sencilla lección de aritmética en apoyo a su ambicioso plan de reforma de pensiones, diciendo: “Brasil gasta el 12% de toda su producción en bienes y servicios en pensiones. Los empleados públicos se jubilan temprano y reciben durante muchos años, muchísimo más de lo que contribuyeron. Esto es una vergüenza. Ese monto representa aproximadamente lo que los países europeos pagan por las pensiones de poblaciones más viejas y prósperas. Si logramos reducir el gasto en pensiones en tan sólo 1% del PIB, podemos incrementar el gasto por alumno en educación primaria y secundaria en más de 25%. Hoy, Brasil gasta tan sólo \$150 (dólares) al año por estudiante en el Noreste y \$400-\$500 en Río de Janeiro y São Paulo. ¿Qué podemos conseguir, gastando sumas tan miserables en la educación de nuestros hijos? O acaso nos importa tan poco el futuro de nuestros hijos y de nuestro país?”

Lula y el PT han tardado reconocer los

problemas de desarrollo institucional, y también los progresos de los gobiernos anteriores. Muchos de estos problemas están fuera de la agenda electoral y llevan tiempo para ser resueltos. La omisión de esos problemas tiende a reducir la política pública a la denuncia y la caridad. Sin embargo, Lula y el PT podrían cosechar importantes ganancias electorales si tornaran el gobierno más ecuménico, buscando consenso en cuestiones claves, como la educación y la seguridad pública. Pueden convocar más personas capacitadas, de sectores y partidos diferentes, para trazar y aplicar políticas de largo plazo a ser implementadas por gobiernos sucesivos. Eso ya lo hicieron ellos en el esfuerzo de controlar la inflación, obteniendo grandes beneficios políticos.

4. Desarrollo institucional

A pesar de todo su discurso revolucionario del pasado, Lula fue metabolizado por la política brasileña. La democracia es más ecuménica en el reconocimiento de los avances recientes en movilidad social. Lula percibió lo que los brasileños quieren: estabilidad con mayor justicia social. Es temprano para prever el resultado. Las tensiones entre populismo y gobierno efectivo en Brasil alimentan una de las cuestiones más amplias enfrentada por la democracia latinoamericana. Las demandas de estabilidad, seguridad y oportunidad son frustradas por el fracaso en desarrollar capacidades institucionales para lidiar con restricciones fiscales, privilegios atrincherados y una mala asignación de recursos. Aquí siguen algunas ideas de cómo superar los obstáculos del desarrollo institucional en las áreas críticas de educación pública, organización política y tributación.

4.1 Centros de excelencia en educación

En 14 países de América Latina, tan sólo el 1,7% de los niños en edad escolar terminaban primaria en 1960. A pesar del idealismo de la Revolución Mexicana respecto a la educación rural, 80% de las 20.000 escuelas rurales sólo llegaban al tercer grado. En Guatemala, sólo 5,2% de los niños en el campo alcanzaban el tercer grado. De los 12,7 millones de niños en zonas rurales de Brasil, sólo 5 millones estaban en el colegio, de los cuales la mayoría no completaba el año. En su libro *Ten Keys to Latin America* (1962), Frank Tannenbaum explicó cuáles son las tareas que enfrentan los gobiernos para satisfacer las necesidades educativas modernas:

El Gobierno Central debe encontrar, construir, arrendar o apropiarse de escuelas para el 50% o más de la población escolar que hoy carece de ellas. Debe encontrar, educar y alistar el doble de profesores de los que actualmente están en las planillas del gobierno. Debe imprimir el doble de libros y cuadernos, y adquirir el doble de lápices y pizarrones. Debe duplicar el número de inspectores de escuelas, contadores, oficinistas, supervisores y escuelas normales para la formación de profesores. Debe hacer esto y mucho más, y debe apurarse en ello...Lo cual significa que los recursos para la educación deben duplicarse, aún cuando en muchos países ya son considerablemente grande.



Bogotá, Colombia, 1968

Han pasado cuatro décadas. Estas gigantescas tareas han sido cumplidas en gran parte, aunque con deficientes niveles de calidad. Pero mientras se han materializado escuelas, profesores y burocracias para la educación, los alumnos aún no aprenden. ¿Ha sido malgastada esta enorme inversión? Probablemente no, ya que las escuelas públicas han permitido la socialización a muchísimos niños y les ha brindado acceso al aprendizaje, que aun siendo grotescamente deficiente, no sería accesible de otra manera en un estresante entorno urbano cuya densidad creció con la inmigración rural. Sin embargo, las escuelas en América Latina están fracasando en su objetivo de producir una masa crítica de gente educada para administrar sociedades complejas y para lanzar nuevas empresas que han de crear empleos y acelerar el crecimiento económico. Las mentes de las nuevas generaciones están expuestas a la incompetencia de profesores mal pagados y mal preparados.

En nuestros Círculos de Lectura en escuelas públicas de la periferia de São Paulo, jóvenes profesores del Instituto Fernand Braudel de Economía Mundial discuten las obras clásicas de la literatura mundial con adolescentes que luchan por aprender en un ambiente de relajamiento y desorganización. Vemos un desperdicio de talento en estas escuelas, donde las oportunidades se pierden. Nunca se realizan contribuciones a la sociedad debido a lecciones aburridas y vacías de contenido, un ausentismo crónico de los profesores, cambios abruptos y repentinos en el personal, violencia, vandalismo y ensordecedor ruido en los pasillos. Los supervisores rara vez visitan las escuelas y casi nunca entran a las aulas. Aún cuando tal vez las escuelas en São Paulo estén entre las más violentas en América Latina, el desorden y el fracaso en aprender son también característicos de otros sistemas escolares que sufren los efectos de los incentivos perversos. Con horarios escolares limitados a cuatro o cinco horas en la mayoría de países, el promedio de tiempo real invertido en enseñanza a lo largo del año académico es mucho menor.

Uno de los principales desafíos a la democracia

en América Latina es la notoria aversión de los políticos – con raras excepciones – en invertir productivamente en la enseñanza pública. Según el Latinobarómetro: “La educación es uno de los factores más importantes en el apoyo a la democracia”. Entre las personas con educación universitaria, el 65% apoyan la democracia, contra sólo 49% de aquellas con educación primaria solamente. “Nunca antes habíamos tenido tan amplio acceso a la educación como hoy”, Latinobarómetro añade. “Mayor educación y mejores ingresos para más personas producen más ciudadanos con un discernimiento crítico. Una mayor educación es, a menudo, responsable de las protestas contra la corrupción y un pobre desempeño del gobierno”.

Claramente, los gobiernos de América Latina carecen de los recursos financieros y humanos para lograr masivas mejoras en la educación pública a escala nacional. Sin embargo, la mayoría puede lograr mejoras selectivas. Para desarrollar las habilidades necesarias para un futuro crecimiento político y económico, se pueden establecer centros para la excelencia en capitales de provincia o regionales. Ellos serían dotados de prácticas enriquecidas, formación especial para profesores seleccionados y bibliotecas modernas, tecnología informatizada y áreas deportivas. Los estándares para el ingreso pueden ser diseñados para alumnos y profesores sobre una base competitiva. Para contrarrestar la falta de incentivos y la perpetuación de “vacas sagradas”, se puede otorgar una recompensa financiera a los directores y profesores exitosos. Los alumnos sobresalientes pueden ser recompensados con becas nacionales. El nivel de desempeño puede medirse mediante exámenes competitivos y mediante competencias entre Centros para la Excelencia de provincias o regionales, lo que crearía un nuevo estándar para otras escuelas públicas. Los estándares de desempeño serían monitoreados a nivel nacional y regional por personas que no pertenezcan a las burocracias educativas, y que representen a organizaciones locales, legislaturas, al sector privado y a donadores internacionales. Lograr una equidad

absoluta en la educación pública es algo que se encuentra fuera del alcance de los gobiernos de casi todas las naciones ricas o pobres. Sin embargo, los Centros para la Excelencia podrían, por lo menos, educar a más personas para que administren al gobierno y a los negocios privados de manera más efectiva. También ayudarían a América Latina a emerger de su papel marginal e insignificante en el desarrollo del conocimiento y de las tecnologías.

4.2 Una carta democrática

En la política no se puede esperar altruismo, por lo tanto se necesitan reglas de juego justas y coherentes. Sin embargo, las reglas para partidos y elecciones en América Latina son un archipiélago en el que conviven una gran variedad de especies y hábitat. La ausencia de reglas claras engendra distorsiones que muchas veces distorsionan la voluntad del electorado y debilitan la convicción de la gente en la legitimidad de las decisiones del gobierno, una falta de credibilidad que experimentan hoy los partidos en Argentina, Brasil, Bolivia, Perú, Ecuador y Venezuela. Latinbarómetro nota el surgimiento de “una gran dosis de cinismo en la región. Mientras que un 42% dice estar dispuesto a votar por un partido político, tan sólo el 11% expresan confianza en los partidos”. Según Julio Cotler, en Perú “existe una desilusión generalizada con la clase política, por su incumplimiento con el principio fundamental de asumir la responsabilidad legal y administrativa por sus actos. El desencanto público ha acelerado la descomposición de las identidades políticas y ha contribuido a una mayor volatilidad en las preferencias electorales y a la desorganización social...El desencanto con la ‘democracia’ se ha propagado tanto, que la mayoría de los peruanos abiertamente celebraron el golpe de Fujimori en abril de 1992”.

El problema de representación es central para el manejo democrático de sociedades complejas. Actualmente en América Latina los presidentes son electos democráticamente, mientras los legisladores todavía pueden ser escogidos por las oligarquías, agravando las tensiones entre los Pocos y Muchos. Recientes investigaciones enfatizan la importancia de leyes electorales justas como la clave para lograr estabilidad. Para crear estándares de representación más efectivos, que respeten las diferentes condiciones en cada República, tal vez sería útil organizar grupos de trabajo de políticos y académicos de diferentes países, bajo el auspicio de organismos internacionales, para elaborar una Carta Democrática como un marco que no sea legalmente exigible, pero que sirva como una referencia útil para la modernización de los sistemas democráticos.

La debilidad de los partidos es notable en Brasil, donde la disciplina partidaria nunca existió debido al tamaño de su población y territorio. Su federalismo descentralizado y sistema de grandes ciudades se ha convertido en el organismo político más complejo de América Latina. Las leyes electorales favorecen la proliferación de pequeños partidos y un frecuente cambio de lealtades. Los Presidentes no pueden conformar mayorías estables en el Congreso. Deben negociar con los legisladores individualmente para ganar votos en temas críticos. Durante el período

1991-94, la mayoría de los 502 diputados federales cambiaron de bandos.

La debilidad de las instituciones políticas se profundiza cuando existe una mala distribución de escaños en el Congreso. El Brasil y la Argentina presentan las peores injusticias en la distribución de representación legislativa entre Estados y Provincias, brindando a las regiones más pobres y menos pobladas una gran capacidad de negociación en la transferencia de recursos del gobierno central. La solución a los problemas fiscales de Brasil ha sido bloqueada por esta distorsionada representación en el Congreso. La mala distribución de escaños en el congreso argentino es peor que en Brasil (poner punto y coma) sin embargo los partidos argentinos han demostrado ser más viejos y más fuertes. La débil estructura del sistema político brasileño produjo el espacio para la emergencia de nuevos partidos después de la dictadura militar que terminó en 1985, con el PT de Lula y otros partidos. Sus lealtades partidarias son más fuertes, porque los líderes a nivel nacional y provincial controlan el acceso a las mesas electorales. En la Argentina las estructuras de los Radicales y de los Peronistas, los partidos tradicionales, no sufrieron casi ningún daño después de sucesivas olas de represión durante los regímenes militares, batallando en un tipo de guerra no ideológica de clanes.

A pesar de estas dificultades, las Repúblicas de América Latina tomaron recientemente importantes decisiones políticas. La más grande de estas decisiones, adoptada por todos los regímenes democráticos fue frenar la inflación crónica, que afectó a varias naciones y llevó a la hiperinflación en Argentina, Bolivia, Brasil, Nicaragua y Perú. Un de los efectos de la estabilidad económica fue la mayor apertura al comercio internacional y la privatización de industrias estatales que perdían dinero. Varias repúblicas han descentralizado sus estructuras de gobierno. Al otorgar mayor autonomía a las autoridades locales, es imperativa la necesidad de reglas federales claras, uniformes y equitativas. El Congreso de Brasil aprobó la Ley de Responsabilidad Fiscal en 2000 que limita gastos, préstamos y contratación de empleados por los gobiernos federales, estatales y municipales.

En 1990-94, nueve Repúblicas reformaron sus leyes electorales. Sin embargo, aun quedan distorsiones enormes. Los distritos electorales son demasiado grandes, incrementando el costo de las campañas para elecciones legislativas, liberando a los miembros del Congreso de responsabilidad ante una población específica. En las elecciones legislativas de Brasil, la votación se lleva a cabo a nivel Estatal y Municipal. En mayo de 1985, dos meses después del retorno al gobierno civil, el Congreso aprobó una enmienda constitucional para autorizar a sus miembros a cambiar de partido libremente y facilitar la proliferación de los partidos, aboliendo las cuotas nacionales mínimas para representación en el Congreso. Las elecciones y la financiación de las campañas son personalizadas, ya que los candidatos pueden competir contra varios miembros de sus propios partidos, además de candidatos de otros partidos, en un sistema de listas electorales abiertas. En la municipalidad de São Paulo, los 55 miembros del Consejo Municipal son elegidos en un sólo

distrito, con seis millones de votantes. Estos, a su vez, tienen la autoridad para contratar 21 “asesores” cada uno, sin tener tampoco lealtades o responsabilidades específicas. Existen así, barrios de 200.000 o 500.000 habitantes que no tienen un representante identificable.

Los académicos han escrito volúmenes sobre los problemas de la democracia en América Latina, pero las sugerencias sobre como mejorar las prácticas son pocas. Las preguntas clásicas son: ¿Cómo se puede fortalecer a instituciones políticas débiles cuando la influencia de los partidos es cada vez menor a nivel mundial? ¿Cómo pueden los partidos políticos cumplir y reflejar de manera precisa las demandas de los votantes? Considerando la debilidad de los partidos, ¿cuáles son los vínculos que movilizan la acción política? ¿Qué tan universal debería ser el voto? ¿Debería el voto ser obligatorio? ¿Cómo pueden las democracias proporcionar suficiente apoyo legislativo al Presidente, de manera que el gobierno sea efectivo a la vez que proteja los derechos minoritarios? ¿Cuáles son las causas y consecuencias de la incapacidad de llegar a acuerdos legislativos durante largos períodos? ¿Por qué algunos sistemas se paralizan debido a demasiados partidos? ¿A qué actores políticos recurre la gente en momentos de desesperación? ¿Qué constituye una emergencia? ¿Bajo qué circunstancias, si existe alguna, debería un Presidente gobernar por decreto? ¿Qué papel debe jugar el Congreso en el proceso presupuestario? ¿Cómo puede rectificarse una injusta distribución de escaños en el Congreso? ¿Cómo pueden limitarse enmiendas parroquiales a leyes importantes? ¿Bajo qué circunstancias se debe consultar al pueblo mediante un referéndum? ¿Cómo se podría dotar de poder a los gobiernos locales y convertirlos en agentes de la democracia, sin que esa autonomía les permita gozar de los beneficios sin aportar a su propio desarrollo y así recargar aún más las finanzas públicas? ¿Cómo pueden la tributación y las transferencias de presupuesto a las regiones más necesitadas llevarse a cabo de una manera justa, sin abusos?

Así como en otros sistemas políticos, la democracia puede ser abusada por los que ocupan el poder, pero también puede ser corregida pacíficamente. La corrección en las democracias latino-americanas consiste en mayor simplicidad y uniformidad. La simplicidad debería ser la meta de los procesos democráticos. La simplicidad de los sistemas electorales aumenta con el nivel de alfabetización e instrucción de las poblaciones. Si los sistemas políticos son regidos por cuestiones técnicas de difícil comprensión, las minorías ganan mayores oportunidades para dominar los procesos y resultados. Simplificando, podremos desarrollar comodidad y eficiencia, proyectando administración y confianza.

4.3 Tributación y democracia

En la lucha por la independencia de Gran Bretaña en el siglo 18, un grito de guerra en los Estados Unidos era: “Tributación sin representación es tiranía”. Este slogan puede invertirse para decir: “Una representación sin tributación es una farsa”. Roberto Laserna observa: “La democracia no podrá consolidarse mientras la ciudadanía sea concebida solamente como consumidora de derechos. La tributación

mide el compromiso y responsabilidad de los ciudadanos, y genera los recursos necesarios para el funcionamiento del Estado. Es crucial ampliar la base tributaria del país y responsabilizar al ciudadano por los logros y problemas del Estado”.

Durante la Colonia, la Monarquía de Madrid instituyó en América Latina un sistema de controles fiscales que fracasó. Decretos prescribían con lujo de detalles como debería llevarse los libros de contabilidad de los impuestos para evitar la evasión y corrupción, en un sistema de recolección insuficiente, en el cual los impuestos muchas veces eran cobrados por empresarios contratados. La tributación dependía por lo general del comercio exterior, la misma que sobrevivió hasta las primeras décadas del siglo 20. Cuando estalló la Primera Guerra Mundial, ninguna nación en América Latina recaudaba menos del 50% de sus ingresos públicos provenientes de la importación, una dependencia que llegó a representar el 70% del ingreso total público en muchas repúblicas, que en el año 1913, tenían un ingreso per cápita tan bajo como 8 dólares en el Brasil y 4 dólares en Bolivia, México, Perú y Venezuela. La mayor parte de los impuestos se destinaba a pagar la deuda pública. Mientras tanto, los bajos niveles de tributación condujeron incluso a mayores préstamos y a financiamientos inflacionarios, en la medida en que las demandas sociales y la complejidad social crecían. Los gobiernos dependían demasiado del “impuesto inflacionario”, las ganancias obtenidas por imprimir más billetes, pero fueron castigados por los desfases en la recolección de impuestos y la corrupción, que redujeron el valor real del tributo en un clima de inflación.

La baja recaudación tributaria ha sido una característica estructural de los países de América Latina desde que lograron su Independencia, excepto recientemente en el Brasil, por su impresionante avance en la cobranza de impuestos. Muchos brasileños consideran que la carga impositiva de 36% del PIB muy alta para un país con un ingreso per cápita por debajo de las naciones ricas. Sin embargo, ese nivel de recaudación permite a Brasil pagar por

los errores del pasado y del presente, distorsiones en su estructura fiscal y desperdicios en la distribución de recursos, habiendo muy poca inversión pública. El ex Ministro de Hacienda Mailson da Nóbrega dice: “Las inversiones públicas brasileñas, especialmente los denominados gastos sociales, benefician básicamente a los que no son pobres”.

En contraste, la carga impositiva en Argentina durante las últimas décadas ha sido de tan sólo 15% del PIB. México, Colombia, Perú y Bolivia recaudaron tan sólo entre 12 a 14%, es decir menos de la mitad del porcentaje del PIB recolectado en Estados Unidos y Japón (30%-33%), una tercera parte de la tributación en Europa (40-50%), e incluso un tercio menos que la India (20%). Estos bajos niveles de recaudación tributaria despojan a los gobiernos de América Latina de los recursos que requieren para sostener compromisos fiscales de una sociedad moderna. El costo y alcance de estos compromisos se han incrementado radicalmente a fines del siglo 20, especialmente en salud, educación, regulación e infraestructura física y organizacional para transporte, comunicaciones y suministro de energía.

La civilización cobra su precio. Una de las preguntas que toda democracia debe hacerse es si los ciudadanos deben pagar por el mantenimiento y expansión de las sociedades modernas, o si los derechos adquiridos les dan derechos a disfrutar gratuitamente de los procesos financiados por otros. Esta pregunta abarca una amplia gama de temas específicos, desde pensiones hasta pagar por los vitales suministros de agua y electricidad. F.A. Hayek mordazmente observó:

El sólo hecho de existir no puede conferir a nadie un derecho o reclamo moral sobre otro... Los derechos se derivan de sistemas de relaciones en las que el que reclama, a través de su ayuda a mantenerlos, se ha vuelto parte del sistema... Únicamente las expectativas producidas por una larga práctica puede crear para los miembros de la comunidad deberes en los que las obligaciones prevalecen, que es una de las razones por las que la prudencia debe ejercitarse en la creación de expectativas, para no

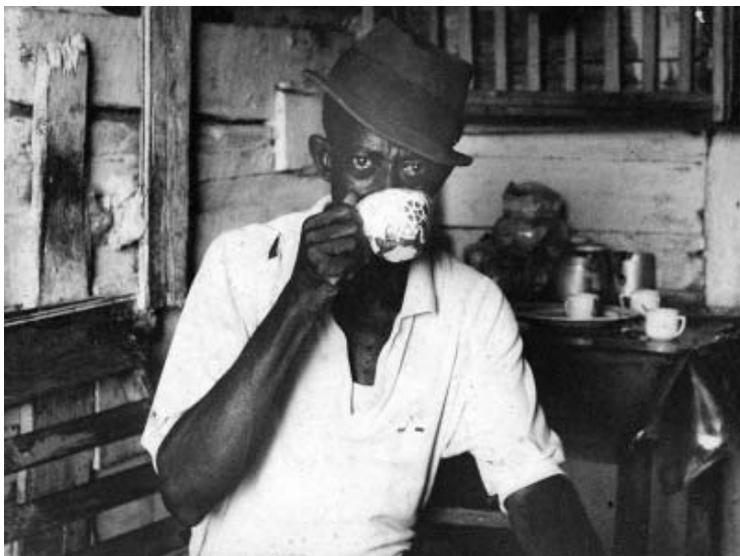
incurrir en un deber que uno no pueda cumplir.

En toda nación, rica o pobre, la democracia vive bajo constante presión y amenazas que emanan de la demanda de los “Muchos” por la distribución de los limitados recursos del Estado. Hace ya mucho tiempo Aristóteles describió este problema:

Cuál debe ser el Poder Supremo en el Estado: ¿Acaso es la multitud? ¿O el mejor hombre? ¿O un tirano? Cualquiera de estas alternativas parece involucrar consecuencias desagradables. Si los pobres, por ejemplo, debido a que son más, dividen entre sí la propiedad de los ricos, ¿acaso no es esto injusto? No, por el cielo (será la respuesta), porque la autoridad suprema así lo ha decretado. Pero si esto no es injusto, ¿entonces qué lo es? Reitero, una vez que todo ha sido tomado en la primera división, y la mayoría divide nuevamente la propiedad de la minoría, ¿acaso no es evidente, que este proseguir, arruinará al Estado?

¿Cómo se pueden incrementar los recursos fiscales para mejorar la seguridad y las oportunidades en estas sociedades? Existen dos áreas vulnerables. Una es la baja recaudación de impuestos sobre el ingreso (individual y corporativo) y bienes inmobiliarios por parte de gobiernos que dependen demasiado de los impuestos a las transacciones que tienden a ser redundantes, elevándose a niveles tan altos en el curso de la producción y distribución, que no pueden ser cobrados. En Brasil, México y Colombia, los ingresos por impuestos al ingreso son muy bajos (menos de 5% del PIB), cuando se compara con países Federales como Australia, Canadá, Alemania, España y Estados Unidos, que dependen en gran medida del impuestos al ingreso. En los países ricos el número de personas que pagan impuestos sobre rentas personales es casi igual el número de electores. Sin embargo, el Brasil tiene 115 millones de electores y, solamente ocho millones pagan impuestos al ingreso, porque los pobres quedan exentos de impuestos personales. En los Estados Unidos, los impuestos al ingreso generan el 51% de la renta del gobierno, en tanto que el gobierno brasileño obtiene solamente el 17%. En los Estados Unidos, casi la mitad de los impuestos sobre la renta son pagados por los ricos (quienes ganan más de US\$ 200,000 al año), mientras en la América Latina los ricos fácilmente escapan al pago de los impuestos. Los impuestos a los bienes inmuebles son muy bajos o inexistentes. Mientras las comunidades y ciudades crecen aceleradamente, creando nuevas demandas por servicios públicos locales, la valoración de las propiedades con fines tributarios está muy por debajo de su valor de mercado. En regiones rurales la tierra está prácticamente exonerada de todo impuesto. Mientras la teoría sobre la tributación considera que la recaudación de impuestos a la propiedad, debe recaer sobre las municipalidades, bajo la premisa que el conocimiento local permite una mejor cobranza, en la práctica los esfuerzos para incrementar la recaudación de impuestos a nivel local encuentran una furiosa resistencia.

Una segunda debilidad está relacionada a la tendencia mundial a descentralizar el gobierno, una reforma que la mayoría de las repúblicas de América Latina han adoptado recientemente.



Barrio Guachupita, Santo Domingo, República Dominicana, 1967.



Toma de tierra por los Mapuches, Provincia de Cautín, Chile, 1972.

En Brasil, Argentina, Bolivia, Perú, Colombia, México y Venezuela la descentralización ha desarrollado nuevas formas de distribuir recursos del gobierno central, hacia autoridades regionales con grandes diferencias en su capacidad administrativa y que generan poca riqueza. A partir de los 80, todos estos países han estado forjando variaciones de un federalismo fiscal para transferir fondos del gobierno central hacia gobiernos regionales y locales, para resolver desequilibrios políticos y económicos.

Sin embargo, con el apoyo técnico de las agencias federales y a partir de la Constitución de 1988, las municipalidades en Brasil han incrementado su recaudación de impuestos tres veces más rápidamente que el Gobierno Federal y dos veces más que los Estados. La recaudación de impuestos municipales está concentrada en las capitales de estado y en las grandes ciudades. Estas últimas, al igual que la mayoría de las mega-ciudades del mundo, viven en permanente crisis fiscal. La mayor parte del incremento en recaudaciones de impuestos fue generada por inversiones en sistemas de informática.

En los 90, Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Nicaragua, Perú y Venezuela intentaron subir sus niveles de recaudación, retrocediendo en algunos casos luego de los éxitos iniciales. Brasil llevó a cabo el mayor esfuerzo, tanto en el largo plazo como en años recientes. A partir de 1947, el Brasil incrementó su carga impositiva de 14% a 36% del PIB, un incremento de largo plazo, que sólo fue interrumpido por recaídas durante épocas de inflación crónica (1958-64 y 1982-94). El Perú incrementó la recaudación de impuestos de aproximadamente 13% del PIB en 1950 a 20% a finales de los 80, para luego reducirse a un 8,5% del PIB durante la turbulencia política e inflación de finales de los 80. El último incremento de impuestos en Brasil fue durante el período de estabilización en 1994. Bajo el Plan Real, la alternativa a la subida de los impuestos hubiese sido el dejar de pagar la deuda pública y a la vez las jubilaciones y transferencias federales a los estados y municipios. A partir de 1994, la carga impositiva en Brasil subió de 24% a 36% del PIB. Aunque

continúan las furiosas batallas sobre la distribución de recursos, estas disputas se han dado dentro del marco de las instituciones de finanzas públicas cada vez más fuertes, más transparentes, y con límites y obligaciones bien definidos que llegó a su clímax con la Ley de Responsabilidad Fiscal del 2000. Sin estos instrumentos legales el gobierno de Brasil tendría pocas posibilidades de contener la inflación.

Muchos brasileños se quejan que el sistema de tributación en Brasil es injusto, redundante y muy complicado. Los pobres están menos concientes de cuánto pagan, debido a que los impuestos indirectos se encuentran integrados a los precios de los bienes de consumo. Los esfuerzos para reformar el sistema una y otra vez, terminan en impasses y fracasos. Por lo general, cada gobierno entrante, después de largas negociaciones con el Congreso y los gobernadores de los estados, sólo logra proteger el sistema, incrementando ligeramente los ingresos federales. Si el reformar las leyes tributarias es un proceso político gradual y de pequeños avances, las finanzas públicas pueden ser fortalecidas mediante inversiones en la administración tributaria, principalmente en sistemas de información y capacitación, y en una burocracia que sea percibida como apolítica.

Con este fin, en el Brasil la administración federal ha financiado estudios avanzados para el personal de carrera. Las evaluaciones sobre la responsabilidad tributaria deberían realizarse en base a transacciones financieras y aparentes estándares de vida. "Los impuestos sobre las transacciones financieras son extremadamente eficientes, difíciles de evadir y representan una recaudación de bajo costo", dice Everardo Maciel, director de la agencia federal de impuestos de Brasil (1995-2002). "Aparte de su bajo costo, este tipo de impuesto proporciona una valiosa información para otros tipos de recaudaciones".

La fiscalidad y la viabilidad de la democracia están estrechamente relacionadas en compartir la onerosa tarea de dar fin al parasitismo fiscal y dedicar hacia inversiones productivas recursos públicos ahora utilizados para consumo. La alternativa peligrosa es regresar a la trampa del

endeudamiento como se ha visto en el pasado, reviviendo así la vía de la inflación crónica, políticas desestabilizadoras y empobreciendo a la sociedad.

Desde que obtuvo su independencia, Venezuela paró pago de su deuda externa nueve veces, México ocho veces, Colombia y Brasil siete veces y Argentina cinco veces. Aunque gracias a las renegociaciones bajo el Plan Brady, la deuda pública se redujo en la primera mitad de los 90, hoy una vez más la deuda está creciendo. En Argentina la deuda pública creció de 30% del PIB a principios de los 90 a 150% en 2002, lo que llevó a un nuevo paro. La deuda pública de Brasil subió de 33% del PIB en 1996 a 58% en 2003, en gran parte debido a altas tasas de intereses compuestos a pagar por la percepción de riesgo de incumplimiento y la absorción por parte del gobierno federal de la deuda de los estados como parte de esfuerzos de estabilización fiscal. Los intereses sobre la deuda pública subieron de 2,8% del PIB en 1996 a 9,5% en 2003, más que dos veces el gran superávit primario (esto es, sin contar intereses) que el gobierno tuvo que generar solamente para contener el crecimiento explosivo de la deuda. Los economistas prevén que la carga de la deuda puede disminuir en 2004, gracias a tasas menores de interés y mayor crecimiento económico. Durante 2003 el gobierno consiguió prolongar los plazos de la deuda y reducir su vulnerabilidad a fluctuaciones en tasas de cambio y de intereses. Pero sería muy difícil para Brasil sustentar pagos de deuda en esta escala por mucho tiempo.

Esto tipo de esfuerzo será en vano si las repúblicas latinoamericanas permanecen presas del *casino* del mercado internacional de títulos, con sus ciclos maniaco-depresivos de liquidez y precios erráticos. ¿Por qué la deuda de un país inestable como Ucrania tiene un premio de riesgo de solamente 3% encima de los títulos del gobierno norteamericano, mientras Brasil paga 5% hoy y tuvo que pagar 24% durante el pánico preelectoral de 2002? Los países pueden defenderse contra estos cambios abruptos solamente con consolidación de sus finanzas públicas, un proceso que está en camino en gran parte de América Latina.

Chile, por otra parte, es un modelo democrático de cómo reducir la deuda pública. Luego de que el régimen militar dejara de pagar su deuda pública externa en los 80, el Gobierno democrático de Chile que asumió el poder en 1989, redujo la deuda de 54% del PIB en 1990, a 21% en 2002. El nuevo Gobierno mejoró su recaudación de impuestos, contuvo el gasto, obtuvo mayores ingresos de empresas estatales reformadas, prohibió al Banco Central prestar dinero al gobierno y prohibió a los gobiernos provinciales a tomar préstamos. Habiendo experimentado el desorden del gobierno de izquierda de Salvador Allende (1970-73) y la represión del gobierno militar de Augusto Pinochet (1973-89), la propia supervivencia de la democracia chilena estaba en juego. El camino adoptado por Chile, sin embargo, es el camino que otras democracias deberían seguir. Entre otros países, Brasil y Perú se han embarcado en este camino y enfrentan grandes desafíos.



Arado incaica, Hacienda Lauramarca, Cuzco, Peru, 1970.

Este ensayo ha propuesto tres caminos para consolidar la democracia en América Latina: (1) crear centros para la excelencia en la educación; (2) reestructurar las reglas de partidos y elecciones para mejorar la calidad de la representación, y (3) aumentar los impuestos para financiar gobiernos modernos. Estos objetivos tal vez inicialmente parezcan ambiciosos. Sin embargo, serían menos intimidantes si considerásemos el progreso obtenido en el último medio siglo, particularmente en décadas recientes. Un obstáculo a mayores avances es la falta de convicción en nuestra capacidad de hacerlo mejor. La falta de convicción alimenta y refuerza la debilidad de las instituciones.

Los avances logrados con los estados de bienestar social de Europa Occidental y los Estados Unidos, contrastan con la experiencia post-colonial de América Latina en términos de riqueza y habilidades, en el papel de la ciudadanía y en la cultura de tributación. Habiendo sido alentados en ello por préstamos por banqueros extranjeros, desde que lograron su independencia hace casi dos siglos, las repúblicas de América Latina siempre han buscado prestamos sin la capacidad de recaudar impuestos, ante la ausencia de la presión ocasionada por las guerras que impulsaron el desarrollo de las finanzas públicas en Europa. Estas dificultades empeoran aún más las grandes distorsiones en la distribución de los recursos entre el “Uno”, los “Pocos” y los “Muchos”, y cobran la forma de onerosos pagos de intereses y una fragilidad fiscal endémica.

¿Puede Perdurar la Democracia? Ese es el título de un escéptico ensayo de mi amigo William

McNeill, quien explica el surgimiento de la democracia en Occidente en términos de la movilización de los pueblos y recursos para las guerras. McNeill ilustra su teoría con el caso de las luchas de un grupo de ciudades griegas contra el imperio Persa, la guerra civil americana, la Alemania de Bismarck y la Primera y la Segunda Guerra Mundial, la última de éstas una lucha ideológica de la democracia contra la tiranía, que llevó a la expansión de la democracia por todo el mundo a fines del siglo 20. Sobre la Revolución Francesa, McNeill escribe:

Los ideales de libertad, igualdad y fraternidad encarnados en el voto universal para los varones, fueron acompañados por el reclutamiento universal de jóvenes para pelear en guerras. El resultado fue que, grandes ejércitos franceses, entrenados a la carrera, derrotaron ha una sucesión de coaliciones de enemigos europeos.

En América Latina, con la excepción tal vez del desastre de Bolivia en la Guerra del Chaco, contra Paraguay (1932-35), la movilización para la guerra contribuyó poco o nada en la creación de instituciones democráticas. Sin embargo, estas repúblicas estaban adoptando la legislación social europea mucho antes que los ideales democráticos se difundieran durante y después de la Segunda Guerra Mundial. De hecho, tanto Europa como América Latina están luchando por sostener altas cargas fiscales del estado benefactor con sólo un pequeño compromiso para el gasto militar. En América Latina, la rigidez ocasionada por la legislación social – onerosos impuestos al salario, estabilidad laboral y pensiones para el sector público – demanda

recursos que podrían ser utilizados en inversiones estratégicas, como son educación e infraestructura, y crean obstáculos para un mercado laboral flexible, necesario para que familias y naciones se adapten a condiciones cambiantes en la economía mundial.

Mi posición optimista es que las fuerzas de la cooperación en la experiencia humana han sido más fuertes que las fuerzas de la disolución. De no ser así, las civilizaciones no existirían y la humanidad no hubiese evolucionado. En las democracias modernas continuamente retornamos a los dilemas y oportunidades que repúblicas anteriores enfrentaron. La mayoría de las democracias y repúblicas viven vidas turbulentas. Seguimos expuestos a los retos planteados por el humanismo cívico y el Renacimiento. Estos retos implican la antigua lucha descrita por Machiavelo, en el lenguaje del humanismo cívico, como resuelta preocupación moralista con los problemas de la libertad y la corrupción. Esta es la razón por la cual es tan importante tener convicción. La convicción en la búsqueda de justicia, de conocimiento y oportunidades incrementa las posibilidades de supervivencia e incluso de excelencia en el desarrollo de nuestras instituciones. La pobreza e injusticia son dos historias antiguas en la América Latina y en otras regiones. Pero estamos caminando hacia adelante en un clima de mudanzas rápidas. Tener esperanzas en una futura evolución, puede movilizar recursos para una organización más proproductiva de la política y de la sociedad.

Traducción: Flavio Machicado. *Asistente editorial:* Patricia Elizabeth Moreira Jorge Arias.