



Mercado y democracia

por Michele Salvati

Sobre mercado y democracia (capitalismo y democracia, riqueza y democracia...) se han escrito bibliotecas enteras y pocas páginas no alcanzan a dar ni siquiera una sumaria idea de los principales enfoques de investigación desde los que se ha tratado el tema. Escribiendo para *Puente @ Europa*, un modo de reducirlo a proporciones manejables es considerar solo uno de los dos extremos del puente, Europa, y preguntarnos si, y en qué modo, las exigencias de crecimiento que enfrentan los países europeos entran en conflicto con las de sus democracias. De este modo, generamos una doble limitación temática: por un lado, consideramos solo un grupo de países occidentales con un elevado nivel de desarrollo económico y con instituciones democráticas consolidadas; por el otro, abordamos el potencial conflicto entre democracia y mercado desde un punto de vista particular, el de las restricciones, ciertas o presuntas, que las políticas económicas indispensables para un desarrollo sostenido plantean a la naturaleza y opciones de la democracia. Como ambas limitaciones son serias, es necesario examinar mejor qué es lo que queda fuera de nuestro análisis.

Considerando un solo contexto (países occidentales desarrollados) excluimos, de hecho, todos los problemas que se derivan de la relación entre la democracia representativa y los diversos contextos -económicos, institucionales, culturales- en los que esta forma de gobierno, con sus requisitos básicos, se aplica o puede aplicarse. Según una definición bastante tolerante de estos requisitos (sustancialmente, presencia de elecciones “razonablemente” libres y “más o menos” periódicas) los países democráticos habrían aumentado de 147 en 1988, a 191 en 2000; según otra, más exigente, de 65 a 88 (Crouch, 2003, p. 3).

Aun según la definición exigente, se trata siempre de países con instituciones, culturas, niveles de bienestar y de educación muy distintos, lo que plantea dos problemas fundamentales. Primero, el de una definición más precisa y rigurosa de democracia que vaya más allá de la presencia de los requisitos básicos a los que hicimos referencia. Democracia, en el significado habitual del término, no es un concepto que se pueda definir en forma binaria (sí/no; presencia/ausencia): exige una definición de “intensidad” (mucho/poco; más/menos) y esto, a su vez, requiere que se enumeren y midan las variables que consideramos esenciales para valorar la intensidad de una democracia -el *quantum* de democracia- y compararla con otra. Más allá de las político-electorales (las más obvias), las variables son sustancialmente de dos tipos: el primero hace referencia al estado de derecho (*rule of law*); el segundo a la sociedad y la cultura en la que la democracia está inmersa (*embedded*) -individualismo, pluralismo, densidad asociativa. Casi todas las variables que hemos mencionado están ligadas al contexto: sobre todo a los niveles de educación y desarrollo económico, a la naturaleza del estado y sus instituciones, al sistema jurídico y al efectivo *enforcement* de los derechos, a las culturas



predominantes en la sociedad y a la autonomía y riqueza de su vida asociativa y de la opinión pública. Una democracia plena, una democracia de “alta intensidad”, se tiene solo en la “sociedad civil” definida (y soñada) por mi amigo Victor Pérez-Díaz (Pérez-Díaz, 1997).

Al contrario: aun cuando se logren organizar elecciones razonablemente libres por un cierto período de tiempo, es difícil considerar como “suficientemente democrático” un país del África sub-sahariana con una población paupérrima y analfabeta, cruzado por conflictos tribales o guerras religiosas, en etapas iniciales de *nation and state building*, con un gobierno corrupto y una división de poderes escrita solo sobre el papel de una constitución impuesta por el último gobierno colonial. Este, naturalmente, es un caso extremo (Linder y Baechtinger, 2005), pero las diferencias entre los países europeos occidentales y casos intermedios de desarrollo económico y democrático -muchos países del Medio y Extremo Oriente y del África Mediterránea y algunos de América Latina y Europa Oriental- son suficientemente fuertes como para hacer que sea poco productivo un discurso sobre “mercado y democracia” que los considere a todos juntos. En conclusión, si nos limitamos -como haremos- solo al contexto de las democracias avanzadas de Europa Occidental, debemos advertir que dejamos de lado problemas analíticos y políticos de gran importancia: ¿cuáles son las condiciones, los contextos, que hacen posible procesos de democratización? ¿Se pueden trasplantar con éxito instituciones democráticas en contextos aparentemente desfavorables, o, como se dice en la actualidad “exportar la democracia”? ¿Es políticamente deseable hacerlo? Basta con reflexionar sobre los dramáticos acontecimientos de Irak para darse cuenta, no solo del significado teórico, sino de la urgencia política de estos problemas y, por lo tanto, de la gravedad de nuestra omisión.

No es la única, como ya hemos dicho: limitándonos a los países europeos más avanzados tampoco estaremos en condiciones de analizar el espectro entero de cuestiones por las cuales democracia y mercado guardan una relación de sinergia y conflicto, sino solo una pequeña parte del mismo: la que considera las restricciones, ciertas o presuntas, que el mercado y la competencia internacional plantean a las alternativas de políticas económicas y sociales que una democracia podría llevar a cabo. Para entendernos rápidamente, elecciones relativas a la distribución personal del ingreso y, por lo tanto, a los impuestos y subsidios, al nivel de protección del empleo, a los diversos regímenes de *welfare*, a la organización pública o privada de algunos servicios, al tipo de políticas micro y macroeconómicas que se pueden adoptar.

Doy por descontado que en una democracia que funciona en un contexto de mercado -y también yo estoy convencido de que puede funcionar **solo** en este contexto (Usher, 1981; Salvati, 1989)- las reglas fundamentales del juego de una sociedad capitalista no deben ser puestas en discusión: cuando esto sucede y la amenaza es real, la democracia resulta siempre derrotada, ya sea por el triunfo del capitalismo a través de un estado autoritario o fascista, o porque su derrota signifique el pasaje a un régimen socialista. Y aun cuando no es derrotada, porque la amenaza es menos real, la democracia funciona mal: vivo en un país en el que por un período de cuarenta años el partido más fuerte de la izquierda fue un partido comunista y esto ha impedido la alternancia en el gobierno entre conservadores y socialistas democráticos, tal como sucedía normalmente en otros países europeos.

Los ejemplos que he dado no conciernen, sin embargo, las reglas fundamentales del juego capitalista, *in primis* la propiedad privada de los medios de producción. Conciernen reglas secundarias perfectamente compatibles con las reglas principales y de hecho en vigor en muchos países europeos: se trata de países con una economía mixta, con un Estado de Bienestar muy desarrollado, a veces con un elevado nivel de protección del empleo, casi siempre con una distribución final de los ingresos individuales y familiares menos desigual que en economías liberales de tipo anglosajón. ¿Son estas reglas “secundarias” compatibles con el mercado? O mejor, porque sin duda son compatibles: ¿son compatibles con un desarrollo económico sostenido o, al menos, que satisfaga a la sociedad que elige aplicarlas? Este es el problema que nos plantearemos.

Decíamos que también en el contexto de democracias consolidadas

[...] limitándonos a los países europeos más avanzados tampoco estaremos en condiciones de analizar el espectro entero de cuestiones por las cuales democracia y mercado guardan una relación de sinergia y conflicto, sino solo una pequeña parte del mismo: la que considera las restricciones, ciertas o presuntas, que el mercado y la competencia internacional plantean a las alternativas de políticas económicas y sociales que una democracia podría llevar a cabo.

La política, en democracia, interviene para regular este sistema [de distribución primaria], para atenuar las consecuencias menos aceptables a través de reglas secundarias de redistribución, para volverlo compatible -de un modo necesariamente imperfecto- con las visiones de justicia que prevalecen en la sociedad.



y de economías maduras se trata solo de una parte del espectro problemático “economía y mercado” y debo, al menos, mencionar los otros dos grandes problemas sobre los cuales diremos muy poco. El primero se refiere al régimen económico internacional y sus variaciones. Cuando la dupla Reagan-Volcker, en 1980, cerró definitivamente la etapa de desarrollo que había tenido origen en Bretton Woods para pasar al régimen neoliberal en el que todavía vivimos, se trataba, quizás, de una decisión democrática de Estados Unidos que había elegido a Ronald Reagan como su presidente. Sin embargo, se transmitió al resto del mundo de un modo bastante poco democrático, siendo aquel país el centro hegemónico de la economía mundial. Las relaciones económico-políticas internacionales no son democráticas, pero sus consecuencias sobre los países pueden ser muy fuertes, favorables o desastrosas. En los países democráticos, es la democracia la que debe enfrentarlas. ¿Debe enfrentarlas como un dato exógeno -diría un economista-, como un *tsunami* o un año de sequía? De este problema de democracia y mercado, no obstante su obvia importancia, no diremos nada: los impulsos que provienen del régimen económico internacional que afecta a países avanzados pero “periféricos”, que constituyen nuestra unidad de análisis (por lo tanto, no Estados Unidos), los tomamos verdaderamente como un dato exógeno, como fenómenos a los cuales la democracia debe adaptarse pero sobre los cuales no puede influir. Al menos por el momento.

El segundo fragmento de nuestro espectro problemático que estamos obligados a omitir es la discusión “clásica” sobre capitalismo y democracia, sobre la que Charles Lindblom ha hecho las contribuciones más conocidas (Lindblom, 1977, 1988). Esta discusión explora esencialmente dos campos de análisis, uno más económico-estructural, el otro más sociológico-politológico.

El económico-estructural se refiere a las reacciones que capitalistas y empresarios pueden poner en práctica frente a un go-

bierno democrático que obstaculiza sus intereses: puesto que un gobierno de este tipo depende del apoyo popular, y que tal apoyo, a su vez, depende de las condiciones de ocupación y de la actividad económica sobre las que están en condiciones de influir, los capitalistas y empresarios disponen -aunque sin ejercerlo intencionalmente- de un notable poder de extorsión sobre las políticas de los gobiernos, a través del cual los obligan a alinearse a sus intereses. Este tipo de argumento ha sido ampliamente explorado, sobre todo, por estudiosos de orientación marxista: una de sus más importantes aplicaciones es aquella adelantada por un genial artículo de Michal Kalecki (Kalecki, 1943), recientemente reelaborada por un importante análisis de Walter Korpi a propósito del viraje político de los años ochenta del siglo pasado (Korpi, 2002).

Distinto es el plano de análisis sociológico-politológico: aquí se indagan en detalle los modos concretos a través de los cuales los poderes económicos dominantes buscan influir sobre la orientación de la opinión pública (y, por lo tanto, de los electores), sobre las decisiones de los partidos (a través del financiamiento y otros métodos) y, sobre todo, sobre la legislación de los parlamentos y las políticas de los gobiernos. El material empírico a disposición es vastísimo, distinto de país en país, y politólogos y periodistas están en condiciones de producir muchos trabajos convincentes -y también muy divertidos (Phillips, 2002). Normalmente, las investigaciones más ambiciosas sobre mercado y democracia en los países capitalistas avanzados exploran ambas pistas de investigación: este es el caso de los trabajos de Lindblom mencionados y de aquellos más recientes de Colin Crouch, con materiales que se derivan, sobre todo, de las experiencias británica e italiana (Crouch, 2000, 2003).

No es solo por la falta de espacio que no abordo los dos campos de análisis de la discusión clásica sobre *capitalism vs. democracy*. Por más evidentes que sean las influencias anti-democráticas del

capitalismo que los estudiosos citados (y tantos otros) han puesto en evidencia, ninguna me parece que implique un conflicto de principios, una incompatibilidad necesaria. Lo que sabemos, en principio, es justamente lo contrario: que no puede existir una democracia sin mercado, o sea, sin un “sistema de equidad” -así lo llama Dan Usher (Usher, 1981)- comúnmente aceptado y que efectúe una distribución primaria de los recursos independiente de la política.

La política, en democracia, interviene para regular este sistema, para atenuar las consecuencias menos aceptables a través de reglas secundarias de redistribución, para volverlo compatible -de un modo necesariamente imperfecto- con las visiones de justicia que prevalecen en la sociedad. Sabemos también que aquellos que en un momento determinado resultan beneficiados por el funcionamiento efectivo del mercado harán de todo para evitar estas intervenciones: es suficiente la lectura del citado libro de Kevin Phillips -que se refiere a la más antigua democracia moderna y la más libre y madura economía de mercado, Estados Unidos- para no tener dudas al respecto. Pero éstos son males que pueden curarse con más democracia, no con menos: con la capacidad de aquellos que representan a las clases más desfavorecidas para vencer las resistencias y la influencia de las clases dominantes.

No es fácil y es una batalla que se combate en el plano de las ideas aun antes que en el plano de la organización y los votos. Keynes y Beveridge, dos liberales, han sido los grandes protagonistas de esta batalla en los años treinta y cuarenta del siglo pasado: las socialdemocracias europeas que aplicaron sus ideas y crearon en Europa la economía de pleno empleo y el Estado de Bienestar vinieron después. Y el cambio neoliberal de los años ochenta ha sido preparado por una derrota de los keynesianos en el plano de las ideas -por parte de los monetaristas, de los “nuevos” economistas clásicos y de tantos otros, fuera de la economía- aun antes que por la incapacidad de los políticos para

proponer una solución para la inflación que fuese compatible con el pleno empleo: las victorias de Margaret Thatcher y de Ronald Reagan vinieron más tarde, cuando la atmósfera intelectual y cultural había ya cambiado.

Por lo tanto, es sobre todo una batalla en plano de las ideas la que me gustaría contar: la batalla que se desarrolla actualmente en Europa entre distintas orientaciones de políticas económicas y sociales, entre distintos “modelos” de *social Europe*. Pregunta: ¿es cierto que “el mercado” impide adoptar los modelos más generosos con las clases más débiles, aquellas que, en general, son las que se empeñan en defender la ocupación y el Estado de Bienestar? ¿Es cierto que se crea un conflicto entre crecimiento económico y democracia si los electores desean adoptar (aunque, en general, se trata de conservar) un modelo más generoso que aquel que el mercado premia con un mayor crecimiento económico?

Antes de intentar una respuesta, dos observaciones preliminares. La primera es la siguiente: aunque fuese cierto que existe un *trade-off* entre generosidad y crecimiento -y en seguida veremos mejor qué entendemos por “generosidad”- se trata de una elección, no de una constricción: el mercado no impide... crecer menos y adoptar las “reglas secundarias” que la democracia (los electores) parece preferir. En realidad, las cosas no son así: un modelo más generoso y con crecimiento más bajo puede no ser un modelo sostenible en el mediano plazo, económica y socialmente, y en consecuencia, no es posible una auténtica elección. Como es sabido, es parte integrante del “*neoliberal consensus*” que *there is no alternative*, que todos los modelos sociales de los países avanzados de occidente deben ser la fotocopia o el equivalente del anglosajón. ¿Es así?

Segunda observación preliminar. La discusión sobre el modelo social europeo, o mejor, sobre los distintos modelos presentes en Europa, forma parte de una discusión “constitucional” más amplia sobre el destino de la Unión Europea: si la Unión estuviese destinada a evolucionar hacia una verdadera federación política, esto tendría consecuencias importantes, tanto sobre su poder contractual en las relaciones económicas internacionales

como en los distintos “modelos sociales” adoptados por los estados. Esta evolución, especialmente luego del rechazo del Tratado constitucional europeo en los referéndum francés y holandés, parece muy lejana: en la definición de su propio modelo social, los países de la Unión son sustancialmente libres y están expuestos sin defensa a las presiones competitivas que se derivan del *policy regime* internacional impuesto por Estados Unidos en los últimos veinticinco años.

Es más, este régimen está reforzado por dos aspectos de la singular construcción institucional que es actualmente la Unión Europea, uno macro y otro microeconómico. Los estados que han adoptado el euro como moneda común han delegado su política macro al Banco Central Europeo -obligado por estatuto a regularla solo con la finalidad de controlar la inflación- y a las reglas fiscales impuestas por el Tratado de Maastricht: para un país como Italia, habituado en el pasado a competir a través de continuas devaluaciones, competir ahora a través de un control interno de los salarios y de la productividad se está revelando como una tarea durísima. Desde el punto de vista micro, el único aspecto de *policy* sobre el cual la

Comisión tiene un poder real es la política de la competencia: por lo tanto, se bloquean eficazmente muchas intervenciones de política industrial que habían utilizado algunos países europeos durante la posguerra. Como economista italiano no tengo objeciones contra ninguna de estas restricciones, porque, cuando había más libertad, tanto la política macro como la micro estuvieron muy mal gestionadas en Italia: en conclusión, me he vuelto un liberal también por desesperación, por desconfianza respecto a la clase política y administrativa de mi país.

Sin embargo, esto no me exime de notar que los países europeos están expuestos al régimen internacional con la misma intensidad que los países de los otros continentes: Europa no hace de escudo, sino de lente de aumento. Si es así, volvemos a nuestra pregunta: ¿existen, y en tal caso, cuáles son las restricciones que el mercado (la necesidad de garantizar un crecimiento suficiente) interpone a la elección democrática de un modelo de políticas sociales deseado por la mayoría de la población?

Prefiero plantear la pregunta del modo en que acabo de hacerlo porque es la manera en



[...] el adversario de la democracia no es el mercado, o las condiciones necesarias para tener un buen crecimiento económico, sino los obstáculos objetivos que cada país está obligado a afrontar, pero que admiten, si se está dispuesto a pagar el precio, opciones bastante distintas y soluciones muy generosas para las clases más necesitadas. El verdadero adversario de la democracia se encuentra en el funcionamiento defectuoso de la misma democracia: en un sistema de partidos autoreferencial e indiferente del pueblo que debería representar, en una conmixión entre esferas de poder que deberían permanecer separadas (poder político, poder económico, poder mediático), en un desprecio profundo por la política y por los políticos, en una sociedad civil y una opinión pública poco reflexivas y presas fáciles de demagogos que prometen comida gratuita y que los obstáculos objetivos no existen.

la que lo hacen las elites políticas y la opinión pública de los países europeos. Invertiendo el orden de las variables, de independiente a dependiente, la cuestión podría parecer la misma: ¿es cierto que algunas elecciones democráticas -o la democracia misma- obstaculizan el mercado y el crecimiento económico? Si se sostiene que el objetivo de crecimiento plantea restricciones a la elección democrática, esto implica que los países democráticos (o al menos, aquellos en los que la elección democrática no respeta aquellas restricciones) crecen menos que los otros: o sea, que la democracia puede ser un obstáculo para el crecimiento económico. La literatura de los *political economists* neoclásicos está creciendo rápidamente y no soy capaz de desarrollar una evaluación de sus principales resultados sobre el nexo entre instituciones (e instituciones democráticas en particular) -variables independientes- y crecimiento económico o distintos aspectos del mismo -variables dependientes. Remitiéndome a algunos importantes trabajos de distinta orientación (Person e Tabellini, 2003; Przewoski *et al.*, 2000; Bagchi, 1995; Helliwell, 1992; Barro, 1996), me limito a exponer dos prejuicios que no soy capaz de justificar aquí, pero que me sirven para proceder más rápidamente.

El primero se refiere a la justificación teórica del nexo entre instituciones (democráticas) y crecimiento económico. Esta justificación es ofrecida a través de una u otra de las siguientes secuencias causales: aquella que pone el acento en las instituciones que garantizan los derechos de propiedad, en una interpretación reduccionista de los trabajos históricos de Douglass North (North 1990 y Alston *et al.*, 1996); y aquella que lo pone en las intervenciones del estado que interfieren en el “libre” juego de los mercados, al cual nos referiremos más adelante. La primera secuencia tendría un efecto positivo sobre el crecimiento; la segunda, negativo. Mi primer prejuicio es que ninguna de las dos, ambas plausibles, puede ser demostrada a un nivel de generalidad tan alto como el que habitualmente se pretende: esta es una conclusión compartida por no pocos colegas economistas (Fitoussi, 2002; Rodrik, 2004). El segundo prejuicio se refiere al diseño de la investigación a partir del cual gran parte de la literatura de *political economy* busca demostrar la existencia de las secuencias causales a las que me he referido. Muchas veces se trata de *cross-sections* sobre el número más amplio posible de países, de los más diversos niveles de desarrollo económico e “intensidad” democrática. Mi preferencia se orienta a diseños de proyectos de investigación con menos pretensiones de generalidad, que comparen países homogéneos y tengan una mayor profundidad histórica.

Crecimiento económico e instituciones (más o menos) democráticas interactúan de manera compleja y la generalización más robusta y teóricamente plausible que se puede ofrecer es aquella que los politólogos han puesto de relieve desde hace mucho tiempo (Lipset, 1959): que existe una relación positiva entre niveles de desarrollo económico (variable independiente) y de democracia (variable dependiente). Por lo demás es conveniente ser muy cautos, y un ejemplo puede ayudar a entender el motivo. Tomemos como hipótesis que estamos en una etapa en la que el crecimiento económico es particularmente fuerte en un área del mundo y para un grupo de países con un nivel intermedio de desarrollo (en los que, por lo tanto, los politólogos encontrarían una tasa de democracia medio-baja) y más débil para un grupo de países maduros con altos niveles de ingreso per cápita y una tasa de democracia elevada: no es una etapa muy distinta de aquella en la que vivimos y que, además, prevén las teorías del *catching-up*. ¿Deberíamos concluir que... la democracia es negativa para el desarrollo? La única conclusión posible es que una comparación de este tipo no tiene sentido: naturalmente no reprocharé a nadie haber afirmado semejante tontería.

Volvamos entonces a la pregunta que se plantean las elites y las opiniones públicas de los países europeos occidentales y que constituye el núcleo del enfrentamiento entre políticos de derecha e izquierda moderadas en estos países: ¿podemos tener nuestro *welfare state* y nuestras protecciones al empleo sin que el crecimiento económico se

resienta demasiado? Si democráticamente prevalece una izquierda que desea conservar instituciones de protección social generosas, ¿está, quizás, condenada a un crecimiento más bajo, a la larga insostenible? ¿No sería esto un conflicto entre mercado y democracia? Comúnmente es la izquierda la que debe enfrentar este penoso *trade-off*, si es que existe realmente. Pero no siempre es así. En muchos países gran parte de los electores -de derecha y de izquierda- quieren conservar las instituciones y las transferencias a las que están acostumbrados y que también los partidos de derecha moderada están obligados a tener en cuenta: es muy probable que Angela Merkel (¿derecha?) no logre imponer instituciones del mercado de trabajo tan liberales como las que Tony Blair (¿izquierda?) había recibido como herencia de la señora Thatcher (esta sí, derecha) y celosamente conservado y que también Gerhard Schroeder (¿izquierda?) había intentado importar a Alemania. ¿Pero existe realmente este *trade-off*, y en qué modo? Y si existiese, ¿se trataría realmente de un conflicto entre mercado y democracia?

Sobre la existencia de un *trade-off* y sus mecanismos específicos existe una literatura vastísima: para hacerse una idea es suficiente tomar el catálogo de las publicaciones de la OECD. Entre los mecanismos que obstaculizarían una asignación competitiva de los recursos y, en consecuencia, un mayor crecimiento económico, reciben particular atención las normas relativas a la protección del empleo y a las prestaciones monetarias a favor de los desocupados: en general, todas las intervenciones que alteran el funcionamiento competitivo del mercado de trabajo. Lo mismo sucede con las intervenciones que limitan la competencia en los mercados de productos y en los mercados financieros. La amplitud del Estado de Bienestar (previsión, asistencia, educación y sanidad pública) es condenada tanto porque -casi siempre- implica la prestación de servicios en condiciones de monopolio público como por sus consecuencias sobre las finanzas del estado, conllevando una presión fiscal “demasiado” elevada.

Pero creo que es inútil continuar, porque el *neoliberal consensus* es conocido por todos. Mejor señalar que las presiones liberales se han intensificado en los últimos diez o quince años: también antes la OECD y la Comisión Europea predicaban la competencia y una menor intervención del estado, pero mientras la tasa de crecimiento de Europa -y sobre todo de sus grandes países continentales- era igual o superior a la de Estados Unidos, las prédicas liberales tenían un menor poder de convicción y Francia, Alemania e Italia podían razonablemente sostener que el “modelo renano” alemán, o el modelo estatista francés o el *muddling through* al estilo italiano funcionaban igualmente bien (o aun mejor) que el modelo liberal anglosajón. Hoy, después de muchos años de extraordinarios logros económicos de Estados Unidos (y de los países que adoptan una filosofía anglosajona) y, en cambio, de crecimiento endeble de los grandes países continentales europeos, esta convicción vacila.

Los grandes análisis comparativos sobre la “variedad de los capitalismos” (Hall y Soskice, 2001) no responden a la pregunta política más urgente: de acuerdo, los capitalismos son distintos, las *liberal market economies* de tipo anglosajón y las *coordinated market economies* europeas y japonesas tienen distintos puntos fuertes y débiles. Pero, en el conjunto, ¿cuáles son las que más se adaptan a esta etapa de desarrollo? Quien tozudamente defiende los valores subyacentes al modelo de las economías “coordinadas” -considerándolo un capitalismo con “rostro humano”- es cada vez más una *vos clamantis in deserto*. Por su *pathos*, belleza de la escritura y densidad analítica aconsejo la lectura del último libro de Ronald Dore (Dore, 2004), el gran estudioso de Japón: pero mientras Dore defiende el viejo Japón, Koizumi gana las elecciones de la Dieta con una plataforma política de liberalización.

También en Europa, y aun por parte de estudiosos muy lejanos al extremismo neoliberal y cercanos, en cambio, a posiciones políticas de izquierda moderada, la convicción dominante es que el decepcionante crecimiento económico de los grandes países continentales (Ale-



mania, Francia e Italia) es, en gran parte, consecuencia de las instituciones, normas, comportamientos, mentalidades no suficientemente competitivos: que el corporativismo del *Modell Deutschland*, el estatismo francés y una perseverante mezcla de estatismo y corporativismo en Italia reducen el crecimiento económico. Y que, por lo tanto, una fuerte desregulación y liberalización de los mercados de factores (trabajo, empresa, finanzas) y de los mercados de productos es indispensable para relanzarlo. En compañía de Olivier Blanchard (Blanchard, 2004), pero por razones en parte distintas, estoy convencido de que la desfavorable comparación entre Europa y Estados Unidos es, en cierta medida, engañosa, y que la misma *Eurozone* y sus grandes países no están tan mal como algunos análisis neoliberales desearían hacernos creer. En particular, no se evalúan con suficiente atención las circunstancias extraordinariamente favorables en que se ha encontrado durante el último decenio Estados Unidos, aprovechando hasta el final no solo la revolución tecnológica, sino, sobre todo, los recursos ligados a su hegemonía internacional (Salvati, 2005).

Y, sin embargo, estoy convencido de que la visión hoy dominante -y muy bien expresada por un importante informe escrito por encargo de la Comisión Europea, el llamado "Informe Sapir", por el nombre del economista que lo ha coordinado- con-

tiene un mensaje importante y realista en la actual fase de desarrollo internacional: Europa en su conjunto, pero sobre todo, los países de la *Eurozone*, deben someterse a una reforma que promueva la competitividad si desean volver a crecer vigorosamente (Sapir *et al.*, 2004).

Por lo tanto, las políticas demandadas por el objetivo de crecimiento económico en el actual contexto internacional están en cierta medida impuestas: los mercados de factores y de productos deben ser reorganizados de manera competitiva y los servicios que quedan bajo la responsabilidad del sector público deben desarrollarse del modo más eficiente posible. ¿Cuáles son las sujeciones que esta restricción en el campo de las elecciones de política económica plantea a la democracia? En particular, ¿existe verdaderamente un *trade-off* entre crecimiento y "generosidad" del modelo social que los electores desearían poner en marcha o conservar? Comenzamos por este último interrogante, que es más específico: respondiendo a él podemos aclarar un punto importante y prepararnos mejor para la respuesta al problema principal, que es el posible contraste entre "mercado" (o mejor, el objetivo de crecimiento) y democracia.

Antes he utilizado el término "generosidad" haciendo referencia a los modelos sociales de Europa continental solo para

evitar descripciones más extensas: me refería simplemente al hecho de que estos países tienen un sistema de *welfare* público bastante costoso y reglas bastante rígidas de protección del empleo. El término "generosidad", con sus connotaciones valorativas, es en parte un *misnomer*: comúnmente quienes se benefician de las mayores prestaciones del *welfare* no son los más pobres o aquellos que más necesitarían de él y la defensa del empleo por parte de los componentes más poderosos de la fuerza de trabajo hace más difícil que los más débiles encuentren un trabajo. Pero vayamos al punto. ¿Es necesario, para llevar a cabo medidas de política económica favorables al crecimiento, reducir la generosidad del modelo de *welfare state*? Si todo lo que hemos afirmado más arriba es cierto, existe un contraste solo con una parte de este modelo, aquella relativa a las reglas rígidas de protección del empleo. El contraste sería completo si, y solo si, fuese posible descubrir una fuerte influencia negativa del gasto público -y, por lo tanto, de los impuestos necesarios para financiarla- sobre el crecimiento económico. Esta es una tesis que los economistas neoliberales han intentado probar más de una vez, aunque no han logrado hacerlo de manera convincente: de hecho, en Europa, la experiencia de los países nórdicos (en particular Suecia, Finlandia y Dinamarca) parece demostrar lo contrario: buen crecimiento económico que va junto a un gasto público total (en gran parte gasto social) superior al 50% del PBI. Sin embargo, todos los países tienen niveles de protección del empleo bastante bajos: las empresas pueden despedir gente fácilmente y los subsidios al desempleo, bastante elevados, compensan a los trabajadores que se someten a servicios de *retraining* que parecen funcionar bastante bien.

Aquello que hemos descrito resumidamente es el "modelo nórdico", uno de los cuatro modelos de *welfare* que Gosta Esping-Andersen ha identificado desde hace tiempo en Europa y que se ha vuelto una referencia estándar en la literatura (Esping-Andersen, 1990, 1999). Los otros tres son el "modelo anglosajón" (poca protección al empleo y gasto social medio-bajo), el "modelo continental" (protección del empleo y gasto social en niveles medio-alto) y el "modelo mediterráneo" (fuerte protección al empleo y gasto social medio-bajo). André Sapir observa -en el *background document* del encuentro informal del ECOFIN llevado a cabo en Manchester el 9 de septiembre pasado (Sapir, 2005)- que tanto los países del área anglosajona (Reino Unido e Irlanda) como aquellos del área nórdica tienen un crecimiento sostenido. Ambos grupos tienen instituciones flexibles en el mercado de trabajo, pero muy distinta "generosidad" en las prestaciones de *Welfare State*; mientras que tanto los países mediterráneos (Italia,



Por lo tanto, parece que únicamente el grado de flexibilidad y de liberalización de los mercados de productos y factores -en particular el mercado de trabajo- influyen sobre el crecimiento: como ya hemos observado, los países que tienen mercados más flexibles son aquellos que más crecen, aunque tengan gastos sociales y niveles impositivos muy elevados.

España, Grecia) como los dos grandes países continentales (Alemania y Francia), tienen normas bastante rígidas de protección del empleo, aun en el contexto de gastos sociales muy distintos. Por lo tanto, parece que únicamente el grado de flexibilidad y de liberalización de los mercados de productos y factores -en particular el mercado de trabajo- influyen sobre el crecimiento: como ya hemos observado, los países que tienen mercados más flexibles son aquellos que más crecen, aunque tengan gastos sociales y niveles impositivos muy elevados.

Estas primeras observaciones empíricas están bien lejos de ofrecer una prueba concluyente, pero corroboran una intuición teórica bastante evidente: no se ve por qué no sería posible ser, simultáneamente, eficiente e innovador, por un lado, y generoso, por el otro, si el sistema político promueve, y el consenso social lo acepta, un nivel impositivo oneroso (recordamos la famosa frase de Keynes: “*Lower stakes will serve the purpose equally well, once the players have got used to them*”).

No sorprende, por lo tanto, que Tony Blair, presidente de la Unión Europea durante el semestre en curso¹, busque “vender” el modelo nórdico como modelo social de referencia, como objetivo, para todo Europa: esto conjuga una flexibilidad que el Reino Unido ya posee con el estado social más fuerte que busca promover, como líder laborista, en su propio país. Son, a su vez, comprensibles las resistencias en los grandes

países continentales. El modelo nórdico es típico de pequeños países, socialmente muy homogéneos, con una larga tradición social-demócrata, con elevados niveles de confianza, honestidad y eficiencia administrativa. En países ocho o diez veces más grandes, socialmente menos homogéneos y con tradiciones políticas más conflictivas, el temor a que el trasplante no logre arraigarse es más que comprensible, especialmente en el ámbito sindical: las protecciones al empleo pueden ser eliminadas rápidamente mientras que un nivel de gasto social “nórdico” puede no llegar jamás.

Pero este es un debate político que es inútil continuar aquí y que hemos desarrollado en tanto nos ha servido para responder a nuestro interrogante: ¿las opciones que hoy enfrentan los países europeos dan lugar a un conflicto entre mercado (crecimiento económico) y democracia? ¿Tiene sentido describir de este modo el debate que hemos resumido? Mi respuesta es no, no tiene sentido y no veo en la historia que he contado ningún conflicto entre mercado y democracia. Veo opciones políticas democráticas en condiciones internacionales difíciles, en el ámbito de un régimen de política económica internacional en el cual un país pequeño-mediano no puede influir y en el cual el crecimiento premia a quien es más innovador y eficiente, y, por lo tanto, competitivo. Una contribución significativa a la competitividad -seguramente no la única- la pueden dar mercados de productos y factores más flexibles: son

estos los que hacen posible una rápida adaptación estructural de la economía a las condiciones de competencia internacional y a la exigencia de mantener bajos los costos internos, también en el caso de los bienes y factores no expuestos a la competencia exterior, pero que tienen un gran peso en el consumo popular. Resumiendo: ¿contrasta con la democracia reconocer que no hay “comida gratis”?

En realidad, el adversario de la democracia no es el mercado, o las condiciones necesarias para tener un buen crecimiento económico, sino los obstáculos objetivos que cada país está obligado a afrontar, pero que admiten, si se está dispuesto a pagar el precio, opciones bastante distintas y soluciones muy generosas para las clases más necesitadas. El verdadero adversario de la democracia se encuentra en el funcionamiento defectuoso de la misma democracia: en un sistema de partidos autoreferencial e indiferente del pueblo que debería representar, en una conmixión entre esferas de poder que deberían permanecer separadas (poder político, poder económico, poder mediático), en un desprecio profundo por la política y por los políticos, en una sociedad civil y una opinión pública poco reflexivas y presas fáciles de demagogos que prometen comida gratuita, que los obstáculos objetivos no existen. El fuerte crecimiento durante los últimos veinte años de partidos extremistas y populistas (Ignazi, 2002) no es un signo de buena salud de la democracia europea.

Notas

¹ **Nota del Coordinador Editorial:** este artículo fue escrito en octubre de 2005, durante la presidencia británica de la Unión Europea (junio-diciembre).

Referencias bibliográficas

- Alston, Lee J., Thráinn Eggertsson y Douglass C. North (eds.) (1996), *Empirical Studies in Institutional Change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bagchi, Amiya K. (1995), *Democracy and Development*, London, MacMillan.
- Barro, Robert (1996), "Democracy and Growth", en *Journal of Economic Growth*, n. 1, pp. 1-27.
- Blanchard, Oliver (2004), *The Economic Future of Europe*, NBER Working Papers, febrero, n. 10310.
- Crouch, Colin (2000), *Coping with Post-democracy*, London, The Fabian Society.
- _____ (2003), *Postdemocrazia*, Roma-Bari, Laterza.
- Dore, Ronald (2004), *New Forms and Meanings of Work in an Increasingly Globalized World*, International Labour Office, Geneva.
- Esping-Andersen, Gosta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, New Jersey, Princeton University Press.
- _____ (1999), *Social Foundations of Post-industrial Economies*, New York-Oxford, Oxford University Press.
- Fitoussi, Jean-Paul (2002), "Démocratie et mondialisation", en *Revue de l'OFCE*, marzo (www.ofce.sciences-po.fr/fitoussi/articles/democratie.html).
- Hall, Peter A. y David Soskice (eds.) (2001), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press.
- Helliwell, John (1992), *Empirical Linkages between Democracy and Economic Growth*, NBER Working Papers, mayo, n. 4066.
- Ignazi, Piero (2002), *Extreme Right Parties in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Kalecki, Michal (1943), "Political Aspects of Full Employment", en *The Political Quarterly*, Vol. 14, n. 4, y reproducido en *Idem, Selected essays on the dynamycs of the capitalist economy, 1933-1970*, Cambridge, Cambridge University Press, 1971.
- Korpi, Walter (2002), "The Great Through in Unemployment. A Long Term View of Unemployment, Inflation, Strikes and the Profit/Wage Ratio", en *Politics and Society*, n. 30, pp. 365-426.
- Lindblom, Charles E. (1977), *Politics and Markets*, New York, Basic Books.
- _____ (1988), *Democracy and Market System*, Oslo, Norwegian University Press.
- Linder, Wolf, André Bächtiger (2005), "What Drives Democratization in Asia and Africa?", en *European Journal of Political Research*, n. 44, pp. 861-880.
- Lipset, Seymour M. (1959), "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", en *American Political Science Review*, n. 53, pp. 69-105.
- North, Douglass C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York-Cambridge, Cambridge University Press.
- Pérez-Díaz, Víctor (1997), *La esfera pública y la sociedad civil*, Madrid, Taurus.
- Persson, Torsten y Guido Tabellini (2003), *The Economic Effects of Constitutions*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Phillips, Kevin (2002), *Wealth and Democracy. A Political History of the American Rich*, New York, Broadway Books.
- Przewoski, Adam et al. (2000), *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge-New York, Cambridge University Press.
- Rodrik, Dani (2004), "Growth Strategies", texto disponible en <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/growthstrat10.pdf>. Reproducido en Philippe Aghion y Steven Durlauf (eds.), *Handbook of Economic Growth*, Amsterdam, North-Holland, 2005.
- Salvati, Michele (1989), "I principi e l'efficienza", en Alberto Martinelli, M. Salvati y Salvatore Veca, *Progetto 89. Tre saggi su libertà, eguaglianza e fraternità*, Milano, Il Saggiatore, pp. 167-284.
- _____ (2005), *An Agenda for a Growing Europe: A Comment*, Working Papers. Dipartimento di Economia, Università di Milano (www.economia.unimi.it).
- Sapir, André (2005), *Globalisation and the Reform of European Social Models, background document* presentado en la reunión informal del ECOFIN en Manchester, 9 de septiembre 2005 (www.bruegel.org).
- _____ et al. (2004), *An Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report*, Oxford, Oxford University Press.
- Usher, Dan (1981), *The Economic Prerequisites of Democracy*, New York, Columbia University Press.

