

**PROGRAMA NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO**

PALABRAS DE

**ELENA MARTINEZ**

ADMINISTRADORA AUXILIAR Y DIRECTORA REGIONAL PARA  
AMERICA LATINA Y EL CARIBE, PNUD

**SEMINARIO INTERNACIONAL: DEMOCRACIA, ECONOMIA Y CIUDADANIA**

SANTIAGO DE CHILE, JUNIO 21, 2004

## TEXTO ESCRITO

*Palabras de Elena Martínez Administradora Auxiliar y  
Directora Regional para América Latina y el Caribe del PNUD en el Seminario Internacional  
sobre  
"Democracia, Economía y Ciudadanía".  
Santiago de Chile, Junio 21, 2004*

En su inquietante *Ensayo Sobre la Lucidez*, Saramago ha revivido la sospecha de que las elecciones sirven, acaso, para cambiar un gobierno, pero no para cambiar el modo en que vivimos. Es la misma inquietud que expresan millones de hombres y mujeres de América Latina al comprobar que 25 años de democracia política no han sido acompañados por mejoras rotundas en el nivel de vida de las mayorías.

Pero el pensamiento radical y una parte de la opinión pública no están solas en la idea de que la política no logra mejorar la economía. Éste, ni más ni menos, es el supuesto del paradigma neoclásico, o cuando menos, el de quienes repiten que el camino más directo al desarrollo es la libre actuación del mercado: libre de interferencias o distorsiones, quieren decir, libre de la política y los políticos.

En ese enfoque el Estado es un estorbo, quizás inevitable, que en todo caso debe reducirse al mínimo. Y el oficio paradójico de la política es el de hacer innecesaria la política esto es, eliminar las distorsiones o interferencias que amarran al mercado. Hay, sí, un espacio para la "política macroeconómica", que en efecto no se concibe como política sino apenas como técnica, porque se trata del conjunto de herramientas para lograr los equilibrios que aseguren la libertad del mercado.

Pues bien: el seminario que honran ustedes hoy con su presencia se propone examinar otra vez aquel supuesto. ¿Será que la economía es, o debe ser, independiente de la política? ¿Será, más concretamente, que la democracia se agota en las elecciones? ¿Será -peor todavía- que el autoritarismo es más eficaz para acelerar el crecimiento o para elevar el nivel de vida de las mayorías?

Al igual que mis colegas del PNUD, estoy aquí para escuchar y para aprender. Mas como quiere el ritual que intervenga ahora mismo, arriesgaré algunas hipótesis iniciales.

No presumo de historiadora, pero entiendo de Polanyi y otros clásicos, que la moderna economía de mercado nació precisamente de la política y del Estado. Entiendo, de North y los institucionalistas, que el mercado supone una trama de normas que hacen posible el intercambio y que son, en esencia, fruto de la política. Y entiendo que ningún economista negaría las "fallas de mercado", las circunstancias cuando hasta el más remiso aceptaría una acción supletoria del Estado. El consenso, inclusive, va más allá, pues creo que lo ortodoxo es pedirle al Estado que reduzca los costos de transacción, ataje las prácticas no competitivas, asegure la provisión de bienes públicos y ejecute una política social activa.

De entrada entonces diría que no hay mercado sin política, que buen mercado implica buena política, y que la política debe hacer lo que el mercado deja sin hacer.

Esa política buena, e incluso la política a secas, sólo florece en serio bajo la democracia. El Informe que inspira este seminario y que su Director Dante Caputo presentará con algún detalle, argumenta que la democracia es más que un régimen electoral, es una forma de organización que garantiza la ciudadanía civil, política y social. En una democracia, los hombres y mujeres no son solo electores: son ciudadanos. Si se las toma así, economía y política no sólo están íntimamente entrelazadas, sino que un déficit de ciudadanía social como el que afecta a América Latina es de por sí un déficit de democracia.

Si se la entiende en el sentido habitual, electoral, la relación entre democracia, crecimiento económico y bienestar social quizá será más debatible. Pero cualquiera sea la conexión causal, hay que afirmar primero que el régimen democrático es deseable en sí mismo y seguiría siéndolo aunque no redundara en otros beneficios. No es cierto, como opinan algunos, que la libertad sea un bien de lujo, algo que a los pobres les sale sobrando. Me acojo en esto a Sen cuando razona que la libertad tiene un valor constitutivo o intrínseco, además de un valor instrumental.

En el valor instrumental es donde está la controversia. Dicen algunos que un gobierno autoritario puede dar libertades económicas y por ahí conducir al crecimiento. Podría ser. Pero la democracia siempre incluye libertades económicas y además es capaz de corregir el rumbo. Otros opinan que el autoritarismo sacrifica consumos y aumenta la inversión. Podría ser. Pero igual, en la aldea global el crecimiento depende de talentos, no simplemente del trabajo raso, y esos talentos reclaman libertad. En semejante toma y daca de razones, tal vez quedemos en que no es claro cuál de los dos regímenes políticos ayuda más al crecimiento de la economía; pero entonces: ¿para qué una dictadura?

Que quede claro. Democracia no significa irresponsabilidad fiscal, ni facilismo. Por eso hay que celebrar que nuestros países, incluso, a veces, sin desmejorar los servicios sociales, hubieran puesto orden en la macroeconomía y en las cuentas fiscales.

Eso, sin contar que el crecimiento económico es necesario mas no suficiente para que vivan mejor las mayorías. Tal es la tesis central de los Informes de Desarrollo Humano, donde abunda cabalmente la evidencia de que las democracias pueden crecer con más empleo, más equidad, menos daño ambiental y más respeto a la cultura que los regímenes autoritarios.

Y viceversa. Desde Aristóteles hasta el célebre *Political Man* de Lipset se ha sabido que el régimen democrático y, en general, la estabilidad política, dependen en buena parte del progreso económico y de que existan clases medias pujantes.

A estas alturas temo que el entusiasmo me haya hecho invadir el predio que con más autoridad van a explorar nuestros invitados en el primer panel. Una palabra entonces sobre el tema fiscal y otra sobre variedades en la economía de mercado.

Decía Turgot que el presupuesto es el gobierno. Y es en la relación de gastos y tributos donde consta de veras qué hace el Estado, para quién lo hace y con cargo a quién. Pues si democracia es "gobierno del pueblo", en una democracia ha de ser el pueblo quien decida sobre el presupuesto. Es la idea sencilla pero poderosa del "pacto fiscal", que implica debate público y acuerdo ciudadano acerca del tamaño y papeles del Estado, sinceridad en los subsidios y exenciones, evaluación de impacto y participación balanceada de los poderes públicos y la comunidad en las decisiones de carácter fiscal.

Bajo la figura del "pacto fiscal", que José Antonio Ocampo, con derechos de autor, explicará mejor en el segundo panel, creo yo ver el caso que andamos buscando entre economía y política, entre querer popular y responsabilidad macroeconómica, entre eficiencia y democracia.

Pero si la democracia en algo se distingue de otros sistemas políticos, es en la posibilidad de que los ciudadanos escojan entre distintas ofertas o programas, entre distintos estilos de desarrollo. En nuestra propia América Latina, hay variaciones grandes en el peso relativo de Estado y mercado, en el grado de desigualdad, o en la cobertura y calidad de los servicios sociales, que son en cierto modo paralelas a aquellas que separan el capitalismo europeo del norteamericano o, si prefieren, a la economía social de mercado de la economía de mercado a secas.

Ante el unanimismo que parece adueñado de tantos círculos, hay que atreverse a reabrir el debate y a que cada democracia escoja el modelo de economía de mercado que prefiera. ¿Quién mejor que el maestro José Nun para traernos a este debate?

Sin perjuicio de otras definiciones, la democracia es ante todo escogencia. No digo yo que la democracia haga milagros, pero sí que ningún otro régimen da tanta oportunidad para que las y los latinoamericanos cambiemos no sólo un gobierno sino el modo en que vivimos. Después de todo Churchill, con aquello de que la democracia es el peor de los sistemas con excepción de todos los sistemas, hace ya mucho tiempo desmintió a Saramago.

Al agradecer de nuevo su asistencia, la honrosa compañía de los expositores y la hospitalidad proverbial de nuestros anfitriones, en cabeza del propio Excelentísimo Señor Presidente Ricardo Lagos, me resta desearles que disfruten tanto estos dos días como los voy a disfrutar yo.

Muchas gracias.