

LA IMPORTANCIA DE LA DEMOCRACIA PARA LOS ECONOMISTAS

Jorge Fernández-Baca

RESUMEN

La teoría económica ha dejado últimamente de mostrarse indiferente al tema de la democracia y su importancia para el funcionamiento de los mercados. Con ayuda del modelo de Findlay-Wilson se demuestra cómo la ausencia de un régimen democrático puede producir el estancamiento y la descomposición de una sociedad. La democracia representativa difícilmente puede ser reemplazada por una "democracia directa", como algunos políticos e intelectuales están planteando actualmente en el Perú.

ABSTRACT

Economic theory has recently abandoned its attitude of indifference toward democracy and its importance for the functioning of markets. With the help of the Findlay-Wilson model, it can be shown how the absence of a democratic regime can bring stagnation and decline for society. Representative democracy can hardly be replaced by "direct democracy", as some intellectuals and politicians are presently proposing in Peru.

1. Planteamiento del Problema

¿Por qué se interesan los economistas en la democracia? Esta es una pregunta que hace 30 años nadie se hubiera planteado, puesto que simplemente ningún economista pensaba que el régimen político de un país tuviera algo que ver con la asignación de los recursos, y menos con el problema del crecimiento. Para un economista de comienzos de los 60 lo fundamental para un país era contar con mercados de bienes y de factores competitivos, de preferencia abiertos a la economía mundial, donde los precios puedan proporcionar las señales correctas para las decisiones de producción y de inversión.

La presencia del Estado siempre fue considerada importante como proveedor de bienes y servicios públicos, y como árbitro para la corrección de externalidades. Pero el régimen político dentro del cual funciona este Estado no era en sí un tema importante.

Probablemente no pocos economistas se hubieran mostrado partidarios de un régimen autoritario, con el argumento de que cuan-

to menos personas participan en las decisiones, más difícil es elegir la opción correcta. Ello sin la intromisión de políticos allegados a grupos de interés, o simplemente, incapacitados para emitir opiniones razonables sobre temas económicos. Sin embargo, ésta era una opinión de corte más emotivo que técnico.

Esta actitud de desinterés, o en ciertos casos de pesimismo hacia la democracia, se veía en parte reforzado por las investigaciones pioneras de Arrow en el campo de las decisiones colectivas, cuyo principal resultado era el famoso teorema de la imposibilidad, que lleva su nombre. Dicho teorema concluía en que la única manera de llegar a un ordenamiento consistente de las preferencias de la sociedad, sin tener que reunir a comparaciones interpersonales, era a través de un dictador. Cualquier ordenamiento que trate de respetar las preferencias de los individuos terminaría siempre, de acuerdo con este teorema, en un sistema donde uno de ellos se convierte en dictador.

Los eventos políticos y económicos de la década del 70, y en especial la dictadura implantada en Chile por Pinochet, parecieron

confirmar la idea de que la eficiencia estaba refinada con la democracia. Muchos llegaron incluso a creer que una dictadura como la de Pinochet era el medio propicio para aplicar las reformas económicas soñadas por cualquier economista "sensato": eliminación de todos los controles de precios, privatización de las empresas públicas, apertura externa, libre contratación de mano de obra y libre movilidad de capitales.

Por otro lado, las experiencias exitosas de crecimiento de los "cuatro tigres asiáticos": Corea, Taiwan, Hong Kong y Singapur, se venían dando en un contexto donde la democracia no parecía ser importante. Los dos primeros países tenían incluso regímenesseudodemocráticos y fuertemente represivos.

Los opositores de la economía de mercado supieron sacar provecho de estos eventos para argumentar, con mayor fuerza, que las reformas liberales sólo podían ser aplicadas en dictaduras sanguinarias como la chilena o las asiáticas. La sola idea de "eficiencia", tan cara para los economistas, llegó a convertirse así para la gran mayoría de sociólogos, antropólogos y politicólogos latinoamericanos en un sinónimo de deshumanización, es decir, en un concepto ingeneril, reñido con los valores de la persona humana.

La década del 80 trajo consigo una serie de hechos que hicieron cambiar la manera de pensar de la gran mayoría sobre estos temas. El mundo fue testigo, por un lado, de la aplicación de sendas reformas liberales en regímenes profundamente democráticos como el inglés, el francés y el español. Asimismo, de como en Bolivia se pudo aplicar un régimen de estabilización exitoso en democracia. Y, por otro lado, de como las aparentemente exitosas experiencias socialistas en la Unión Soviética y Europa Oriental, mostraron su debilidad económica y democrática y terminaron desmoronándose para integrarse a la economía mundial de mercado.

Y en la actual década del 90, el mundo se dirige inevitablemente hacia un escenario donde la economía de mercado y la democracia representativa, que antes parecían incompatibles, o por lo menos totalmente desconectadas,

son considerados como la combinación más deseable para cualquier sociedad que desea el progreso de sus miembros.

En realidad, este resultado ya era previsto por lo menos con una década de anticipación por varios economistas especializados en el tema del Estado y sus instituciones. Pero, al igual que en las demás ciencias, el desfase entre la teoría y la evidencia empírica suele ser muy largo.

A diferencia de un artículo similar aparecido hace 2 años (Fernández-Baca, J., 1990), cuyo objetivo era fundamentalmente académico, lo que aquí se pretende es algo mucho más concreto. Se trata de sustentar, con argumentos económicos, la necesidad de retornar a una democracia representativa para que las reformas económicas del gobierno de Fujimori tengan un grado mínimo de viabilidad.

2. La Democracia y la Estabilidad de los Derechos de Propiedad

Existe consenso entre los economistas respecto a que el Estado es el proveedor ideal de muchos servicios públicos. El hecho de gozar de "ventajas comparativas en el ejercicio de la violencia" le permite organizar y financiar (con impuestos obligatorios) ciertos servicios de carácter colectivo, como la protección policial, el cuidado y mantenimiento de carreteras, puentes e irrigaciones, así como el gasto social, con mucho menor dificultad que el sector privado.

Esta visión tradicional del Estado como proveedor de bienes y servicios públicos sufrió una transformación profunda a raíz de los trabajos de Douglass North (1981, 1985) sobre historia económica. North introdujo un nuevo factor explicativo, constituido por las reglas que definen los derechos de propiedad sobre los recursos. Uno de los resultados más interesantes de sus investigaciones es que ninguna sociedad es viable si carece de mecanismos institucionales que restrinjan el libre acceso de las personas a los recursos naturales, y al capital, tanto humano como no humano.

Es un resultado bien conocido, y con especial razón aquí en el Perú después de las

fracasadas experiencias reformistas del gobierno militar, que el acceso irrestricto al uso de los recursos reduce la riqueza de la comunidad y puede incluso llegar a amenazar sus posibilidades de supervivencia.

Los mecanismos para restringir el libre acceso y para establecer derechos exclusivos pueden ser clasificados en cuatro categorías: Primero, la exclusión por medio de la fuerza, o la amenaza de ejercerla. Segundo, un sistema de valores o ideologías, que afectan los incentivos individuales y reducen el costo de excluir. Tercero, las costumbres y tradiciones que definen patrones de comportamiento y relaciones de propiedad. Y, cuarto, las reglas impuestas por el Estado y por sus instituciones, incluyendo al Poder Ejecutivo, el Parlamento y los gobiernos locales y regionales.

Existen sociedades que nunca han tenido un Estado, pero éstas nunca han llegado a tener un desarrollo significativo. Ello debido a los altos costos de definir y defender individualmente los derechos de propiedad sobre los recursos, que aumentan más que proporcionalmente a medida que la sociedad va evolucionando hacia niveles más elevados de especialización e intercambio.

Un caso bastante curioso fue el de Islandia durante el Commonwealth, que duró entre los años 930 y 1262. El sistema político de este país durante este período comprendía una constitución, una asamblea legislativa y un sistema de tribunales, pero el gobierno no tenía un poder ejecutivo y no contaba con una fuerza policial ni militar. Dentro de un sistema de este tipo, los individuos trataban de defender sus derechos (o violar los derechos de los demás), con ayuda de su familia y los adversarios de sus oponentes, lo que obviamente implicaba altos costos de transacción.

Dado que el Estado tiene fuertes ventajas comparativas en el ejercicio de la violencia, su presencia puede implicar reducciones significativas en el costo de intercambiar, contribuyendo de esta manera al proceso de crecimiento de la sociedad en cuestión.

El rol ideal del Estado sería entonces el de seleccionar y hacer cumplir, dentro de todas las estructuras posibles de derechos de propie-

dad, aquella que permite que los individuos maximicen la riqueza neta de la comunidad, aprovechando las ventajas de la producción y el intercambio.

Tenemos aquí, sin embargo, un problema similar al de cualquier otro bien o servicio público, que el Estado podría en principio proveer más eficientemente que el sector privado. Si el Estado está en manos de un emperador, o un dictador de cualquier otra índole, ¿Quién garantiza que la provisión de dichos bienes y servicios públicos será la correcta? ¿Qué incentivos tiene el gobernante para comportarse de una manera consistente con el bienestar general?

El análisis económico es un instrumento muy útil para estudiar este tipo de problemas. Un modelo que formaliza de una manera bastante interesante las decisiones del gobierno en cuanto a sus ingresos y gastos es el de Findlay y Wilson (1984). Considérese una economía que produce un bien compuesto y, por medio de empresas exclusivamente privadas. Los únicos insumos son los servicios de trabajo, L , y un stock fijo de capital, \bar{K} . La relación insumo-producto puede ser representada, en principio, por una función de producción convencional $f(L, \bar{K})$.

Sin embargo, la producción de la economía puede verse ampliada por medio de un tercer insumo, que podemos llamar orden público, P . Este insumo representa los servicios rendidos por el sistema de derechos de propiedad, y que sólo pueden ser provistos efectivamente por el Estado, por medio de un único insumo, que son los empleados públicos, G .

La función de producción del orden público es $p(G)$ y la función de producción para la economía en su conjunto, cuando el Estado provee orden público es:

$$(1) Y = f(L, \bar{K}) p(G)$$

Findlay y Wilson suponen que la oferta de fuerza laboral homogénea de la economía es constante e igual a \bar{H} , y que las personas pueden trabajar ya sea en el sector público como en el privado. Es decir,

$$(2) \bar{H} = L + G$$

Dado que la oferta total de servicios de trabajo, H , es constante, y que $L = \bar{H} - G$, se puede reescribir la función de producción (1), como

$$(3) Y = y(G)$$

La figura 1 muestra la relación entre Y y G , suponiendo que la función de producción (3) "se porta bien". Es decir, que $P_g > 0$, $P_{gg} < 0$, y que $f(L, \bar{K})$ es homogénea de grado 1 con respecto a L y K .

De acuerdo con la figura 1, una expansión del sector público, primero permite aumentar la producción nacional Y , y después de un cierto punto, comienza a reducirla. La máxima producción Y^* es alcanzada cuando el nivel de empleo gubernamental es G^* .

En principio uno podría pensar que el objetivo del Estado es el de maximizar el bien público, lo que implica elegir un nivel de empleo gubernamental $G = G^*$. Es decir, aquel tamaño del sector público que maximiza el in-

greso conjunto de la comunidad. Ésta es al menos la idea que está detrás de las teorías del "contrato social" al estilo de Locke, Rousseau y toda la literatura tradicional de las finanzas públicas heredada de Pigou y Meade.

Sin embargo, éste no es necesariamente el objetivo de las personas que manejan el Estado. Para tratar de identificar sus posibilidades de comportamiento veamos cómo se financia el gasto público.

El modelo de Findlay Wilson supone que el Estado financia las remuneraciones del sector público por medio de un impuesto proporcional, t , que se aplica a todas las ventas. Los ingresos fiscales del gobierno serán entonces igual a tY .

El problema de optimización se vuelve ahora un poco más complejo. Se trata de encontrar tanto G^* , como la tasa de presión tributaria t^* que equilibrarían exactamente el presupuesto público. Si el mercado laboral es competitivo, la remuneración media de los sectores público y privado tendería a ser la misma, o

Figura 1

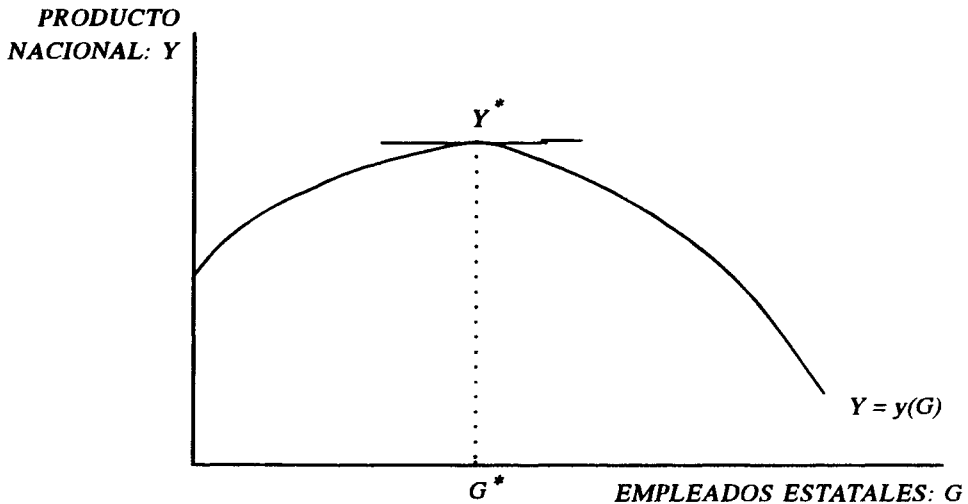


FIGURA 1 El producto o ingreso nacional como una función del nivel de empleo del sector público

sea, $W_G = W_I$. La figura 2 presenta las funciones de ingresos y gastos de un Estado que se comporta tal y como lo predice la teoría del contrato social, es decir, cuando $t = t^*$.

Sin embargo, una teoría distinta del contrato social, como la "teoría predatoria del Estado" de Hobbes, predeciría un resultado distinto. Este es el planteamiento de Douglass North, para quien la teoría del contrato social es útil para entender el origen y la función productiva del Estado, pero finalmente la cataloga como una teoría ingenua. Esto por cuanto ella supone que el Estado es el producto de una relación contractual entre iguales.

Douglass North define al Estado como una "organización con ventajas comparativas en el uso de la violencia, cuya extensión geográfica está limitada por su poder para cobrar impuestos a sus miembros". En el espíritu de los trabajos de North, el Estado es un monopolista que controla no sólo el uso de la violencia, sino también los términos bajo los cuales provee servicios públicos a cambio de impuestos.

Su capacidad para fijar el precio de sus servicios (a través de impuestos) está limitada por 3 factores: i) la disponibilidad de sustitutos para los ciudadanos, o sea, de competidores potenciales tanto nacionales como extranjeros que pueden ofrecer los mismos servicios (protección de los derechos de propiedad); ii) el costo de medir la base tributaria, y iii) el comportamiento oportunista de los servidores públicos, tanto para proveer servicios como para recolectar impuestos.

El gobernante es un individuo racional que busca maximizar su riqueza sujeto a las 3 restricciones que se acaban de mencionar. El mensaje central de North es que este proceso de maximización del gobernante puede traer cómo resultado una estructura de derechos de propiedad, que en lugar de traer prosperidad no ocasione sino un estancamiento e incluso un colapso económico.

Con el fin de representar de la manera más sencilla posible las diferentes alternativas de actuación del Estado, y su posible impacto sobre la estructura de derechos de propiedad,

Figura 2

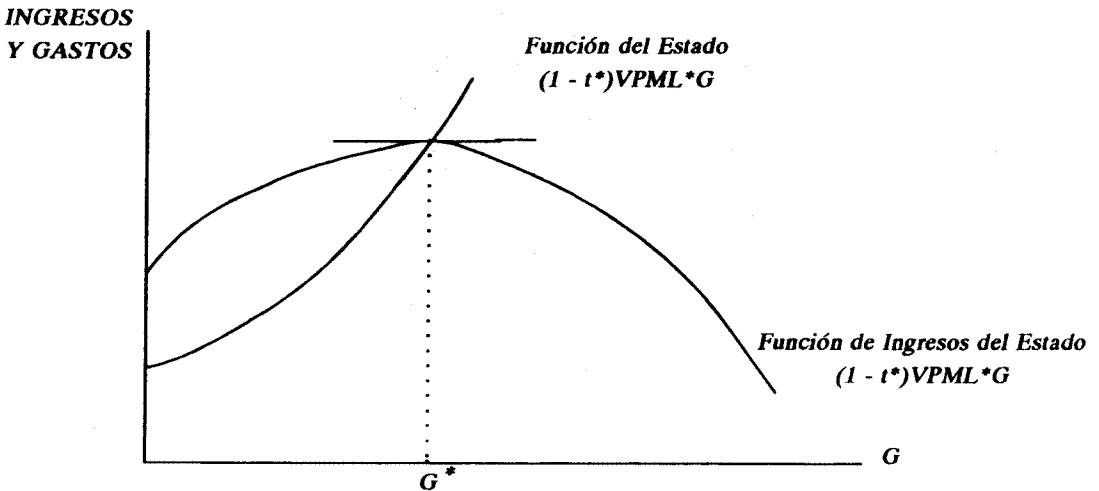


FIGURA 2. Empleo público de equilibrio en el estado del contrato.

introduciremos un supuesto adicional. El gobernante tiene el poder de gravar los ingresos, pero no controla la tasa impositiva t , que está fijada exógenamente al nivel t_0 . Esto significa que la única variable que puede ser controlada directamente por el gobernante es el nivel de empleo en el sector público G .

Consideremos ahora como primera alternativa, la de un gobierno controlado por un dictador ambicioso, cuyo principal objetivo es producir el mayor superávit fiscal posible. En términos del modelo, este superávit consiste en la diferencia entre la recaudación por impuestos y los gastos del sector público, es decir, la planilla de empleados públicos.

Como se puede apreciar en la figura 3, este comportamiento equivale en términos gráficos a buscar el nivel de G que corresponde a la mayor distancia vertical entre la curva de recaudación fiscal y la curva de gasto público. El tamaño óptimo del sector público sería en este caso G_2 .

Salta a la vista el hecho de que G_2 está siempre a la izquierda de G^* , lo que significa que el gobernante está realizando una provi-

sión sub-óptima de servicios públicos. Es decir, el Estado es demasiado pequeño como para que la producción global de la economía sea eficiente desde el punto de vista de Pareto: Y_2 también está a la izquierda de Y .

Una segunda alternativa sería la de un "gobernante bonachón", que deja el poder en manos de los burócratas (ministros, vice-ministros, ejecutivos de empresas públicas). Es razonable suponer que la función objetivo de estos burócratas consiste en maximizar su poder y prestigio, aumentando el tamaño de su personal. Esto conduciría a un sector público en constante expansión, hasta que el gasto gubernamental haya consumido las arcas fiscales. En la figura 3, este punto sería alcanzado en G_B , donde el Estado está realizando una provisión sobre-óptima de servicios públicos, con un sector público sobredimensionado.

La tercera alternativa sería obviamente la de un gobierno que elige G^* , donde estaría realizando la provisión de servicios públicos óptima, que es justamente la que permite que la producción total del sector privado sea la mayor posible Y^* .

Figura 3

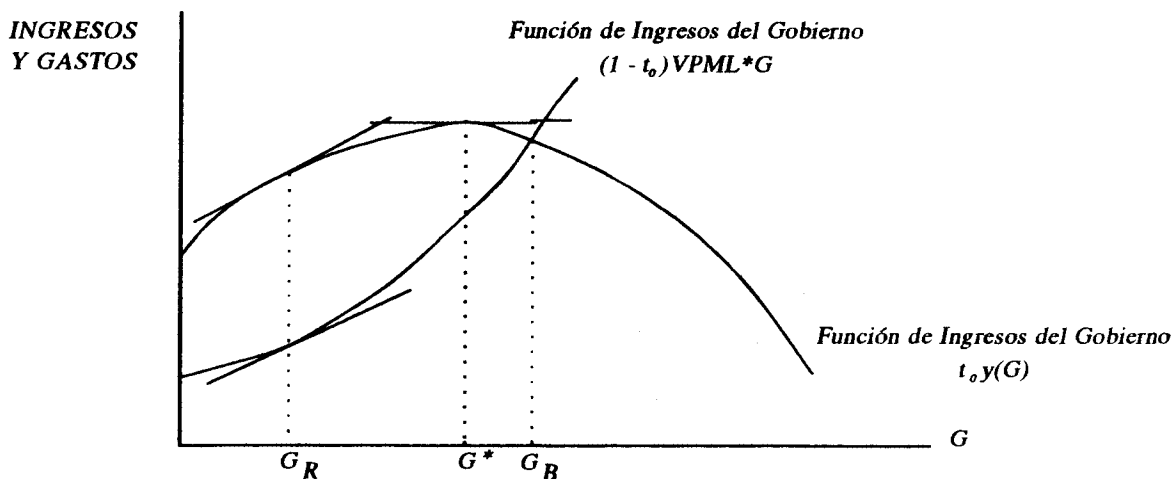


FIGURA 3.

La imposibilidad de maximizar el ingreso nacional cuando la tasa de impuesto es exógena. t_0 o cuando los burócratas están fuera de control

3. Una Aplicación al Caso Peruano

Una mirada a las dos primeras alternativas nos hace recordar lo que ha venido ocurriendo constantemente en el caso peruano, y nos permite reflexionar sobre lo que ello implica en términos de derechos de propiedad. El caso del Estado sobredimensionado nos recuerda al primer gobierno de Fernando Belaunde (1963-1968), a la Primera Fase de la dictadura militar (1968-1975), y al gobierno de Alan García (1985-1990).

El Estado sobredimensionado en el Perú se ha caracterizado por la profusión de ministerios, empresas públicas y de entidades supervisoras. El exceso de controles y de requerimientos burocráticos, típicos de este estilo de Estado ha sido descrito con lujo de detalles en los diferentes estudios del Instituto Libertad y Democracia, especialmente en *El Otro Sendero*. La sobre-regulación incentiva la evasión, de tal manera que no resulta extraño que un sector cada vez mayor de los ciudadanos opte por realizar sus actividades económicas al margen de la ley. Éste es uno de los resultados más importantes de *El Otro Sendero*.

Al otro extremo se encuentra el Estado subdimensionado, cuyo principal exponente sería justamente el actual gobierno de Fujimori (1990-?). Un gasto público que al menos hasta julio de 1992 representaba sólo 6% del PBI, frente al 15% que ha sido su tamaño histórico en las últimas 3 décadas, implica obviamente una provisión sub-óptima de servicios públicos. Con unas fuerzas policiales y militares mal remuneradas y desmoralizadas, la "seguridad" ha dejado de ser un servicio estatal y ha pasado a manos privadas, y en el mejor de los casos a control municipal. Lo mismo se puede decir de la justicia, que desgraciadamente no puede ser municipalizada, así como del "gasto social". Nos estamos refiriendo con esto a la educación y salud públicas, así como a la provisión de servicios sociales.

Un Estado subdimensionado es aquel que no cuenta con las instituciones y los recursos adecuados para proteger adecuadamente las propiedades y los contratos. Los ciudadanos no cuentan con un servicio adecuado de seguridad pública, puesto que los policías esca-

sean y los pocos que hay están propensos a la corrupción. Los jueces proveen una justicia que llega tarde, mal y nunca. Y la cuasi-desaparición de la labor redistributiva del Estado (el gasto social) hace perder la confianza de los sectores más pobres en las instituciones, puesto que sus posibilidades de ascenso social se han desvanecido. Un ambiente de caos, desorden y violencia como el que vive el Perú actualmente, es el lógico resultado de un Estado que ha optado por "maximizar" el superávit fiscal, sin pensar en las consecuencias del recorte de los servicios públicos.

El Otro Sendero nunca llegó a hacer una buena caracterización de este segundo caso, razón por la cual su mensaje apareció simplemente como una propuesta desburocratizadora y minimizadora de las funciones del Estado.

¿Cómo hacer para que el Estado peruano no caiga en estos dos primeros casos, sino en el tercero? Una mirada a la figura 3, permite apreciar que el tamaño óptimo del Estado, desde el punto de la sociedad en su conjunto es G^* , que corresponde justamente a Y^* , o sea, la máxima producción del sector privado. Esto significa que si el sector privado pudiera fiscalizar la actuación del gobernante, para que éste no caiga en los casos extremos (G_2 o G_B), el Estado podría alcanzar su tamaño óptimo.

Esta labor fiscalizadora de los deseos e impulsos del gobernante, es justamente la que le corresponde a la democracia. La experiencia de otros países ha demostrado que con un Parlamento y un Poder Judicial independiente, que puedan cuestionar e incluso hasta rechazar las propuestas del Ejecutivo, la calidad de las leyes puede mejorar sustancialmente.

La total independencia de los entes que se encargan de supervisar el sistema financiero, como el Banco Central de Reserva, la Superintendencia de Banca y Seguros y la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores, es otra condición importante. Con ello se garantiza que el Ejecutivo no introduzca criterios personales y voluntaristas que interfieran con el funcionamiento del sistema financiero, que es justamente uno de los pilares de la economía.

La reciente decisión del gobierno de Fujimori, de que el Perú se aleje a todas luces

inconsulta, es una clara muestra de como la calidad de las leyes se puede ver seriamente dañada por la ausencia de mecanismos democráticos. Es cierto que esta decisión beneficia a algunos empresarios, pero ¿Cómo sabemos si este beneficio compensa la pérdida de otros, más específicamente de los exportadores?

La representatividad de los partidos políticos, tan cuestionada por el presidente Fujimori y utilizada como pretexto para disolver el parlamento el 5 de abril, es otro problema que también merece un enfoque económico. Bajo la inspiración de Hernando de Soto, el presidente Fujimori anuncia la sustitución de la "democracia representativa" por una "democracia directa", donde el gobernante ya no tendría por qué comunicarse con intermediarios (los políticos tradicionales), sería directamente con el pueblo. ¿Es posible un sistema de este tipo?

El caso de la primera y única "asamblea popular" convocada por el gobierno para demostrar ante la OEA su actitud de diálogo, es claramente representativa de los problemas que implica la democracia directa. El caos y desorden producto de una multitud de voces planteando problemas distintos a la vez, obligaron a suspender la asamblea y a no convocar una nueva.

Participar en las decisiones implica tiempo y recursos, que no todos pueden darse

el lujo de aportar. Los partidos políticos vienen a jugar en este caso el rol de los comerciantes, que se especializan en una función de intermediación ahorrándole recursos a los oferentes y demandantes de políticas, y por lo tanto a la sociedad en su conjunto.

¿Cómo mejorar la calidad del desempeño de los partidos políticos en el parlamento? Se puede pensar en implantar distritos electorales, en rotar a los parlamentarios cada dos o tres años, en obligar a los partidos a elegir sus candidatos mediante elecciones generales, y así por el estilo. Se pueden diseñar muchas soluciones, pero ninguna con intención seria plantearía la disolución de la democracia representativa.

También se tiene que considerar la importancia de que los políticos vayan adquiriendo experiencia en el ejercicio de sus funciones parlamentarias. En este sentido, la actual disposición que impide la reelección, atenta contra la eficiencia parlamentaria. Más aún, para cualquier político (incluyendo al presidente) que tiene la posibilidad de permanecer en el cargo durante varios períodos, el incentivo para tomar decisiones y acuerdos sensatos es mayor.

Éstas son, en síntesis, algunas reflexiones hechas por un economista interesado en el tema de la democracia, tratando de contribuir a un debate que recién está comenzando.

REFERENCIAS

- Arrow, Kenneth. *Social Choice and Individual Values*. New York: John Wiley and Sons, 1951.
- De Soto, Hernando. *El Otro Sendero*. Lima: Editorial El Barranco, 1986.
- Eggertsson, Thrainn. *Economic Behavior and Institutions. Principles of Neoinstitutional Economics*. Cambridge University Press, 1987.
- Fernández-Baca, Jorge. "Reformas Institucionales y Eficiencia Económica: Los Fundamentos del Neoinstitucionalismo". En: *Apuntes No.25*, pp. 27-42. Lima: Universidad del Pacífico, 1990.
- Findlay, Robert y John D. Wilson. "The Political Economy of the Leviathan". *Seminal Paper No. 285*. Estocolmo: Stockholm Institute for International Economic Studies, 1984.
- North, Douglass. *Structure and Change in Economic History*. New York: W.W. Norton, 1981.
- . "Government and the Cost of Exchange in History". En: *Journal of Economic History*, 44, 2, junio, pp. 255-264.
- . "Institutions, Transaction Costs and Economic Growth". En: *Political Economy Working Paper*. Saint Louis: Center in Political Economy, Washington University, 1985.
- North, Douglass y Barry Weingast. "Constitutions and Commitment: The Institutions Governing Public Choice in the 17th Century England". En: *Working Paper*. Saint Louis: Center in Political Economy, Washington University, 1987.