

LIBERTADES POLÍTICAS Y DESARROLLO ECONÓMICO

José Luis Sardón*

RESUMEN

El presente artículo discute el vínculo entre libertades económicas y el desarrollo económico y, para ello, revisa los planteamientos de numerosos estudios sobre el tema. Concluye que no necesariamente mayores libertades políticas favorecen el crecimiento económico, pues éstas podrían comprometer los derechos de propiedad más que las posibles arbitrariedades de un gobierno más autónomo de la voluntad de la mayoría. En efecto, libertades "excesivas" podrían propiciar el éxito de grupos de interés particular -e innecesarias intervenciones del Estado en la economía- o, en sociedades desiguales, la ejecución de políticas leve o fuertemente redistributivas.

ABSTRACT

This article looks into the connection between political liberties and economic development. The author reviews the arguments of several studies on the subject and concludes that more political liberties are not necessarily beneficial to economic development since they could jeopardize the rights of ownership far more critically than the arbitrariness of governments with the most indifferent of attitudes to the will of the people. Indeed, "excessive" liberties could favor the interests of private lobbies -and unnecessary State intervention in the economy- or, in unjust societies, lead to the application of moderate or extreme redistribution-oriented policy.

El vínculo que existe o puede existir entre las libertades políticas y el desarrollo económico ha sido siempre uno de los principales temas de estudio para las ciencias económicas y políticas contemporáneas. Él es abordado en clásicos como *Capitalismo, socialismo y democracia*, de Joseph Schumpeter, o *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia*, de Barrington Moore Jr., entre otros.

La disolución de la Unión Soviética y el mundo socialista, ocurrida entre 1989 y 1991, brindó evidencias incontrastables sobre la importancia fundamental de las libertades económicas para el desarrollo económico. Dichos acontecimientos demostraron que estas liber-

tades, basadas en la institución y respeto a los derechos de propiedad, son un requisito indispensable para que las naciones realicen una asignación eficiente de sus recursos productivos.

No obstante ello, las evidencias que acreditan la importancia que tienen las libertades políticas para el desarrollo económico no son tan contundentes.

Todos los países desarrollados cuentan con sistemas políticos democráticos, en los que los ciudadanos participan en la elección de sus gobernantes y en los que existe una amplia libertad de prensa. Pero, aunque es claro que existe un vínculo entre las libertades políticas y

El presente ensayo es fruto del proyecto de investigación "Capitalismo democracia-Qué debe alcanzarse primero". Agradezco el apoyo del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico y, especialmente, el de César Calvo Cervantes, con quien discutí *in extenso* el fondo y la forma del mismo.

el desarrollo económico, no lo es tanto el sentido de causalidad que puede haber en dicha relación. ¿Los países del Primer Mundo son desarrollados porque gozaron previamente de libertades políticas? ¿Gozan de libertades políticas porque alcanzaron previamente el desarrollo económico? Esto es lo problemático¹.

En este ensayo, pretendo explorar posibles respuestas a estas interrogantes a partir de dos ejes fundamentales de reflexión: de qué manera se asocian las libertades políticas a los derechos de propiedad, y cómo afectan estas libertades la autonomía del gobierno, es decir, la capacidad de dirigir los asuntos públicos con independencia de los grupos de presión o interés.

¿Ayudan las libertades políticas a preservar y asegurar los derechos de propiedad? En el curso del siglo XX, la experiencia del Perú, y acaso de todas las demás naciones, muestra que, en cierto sentido o bajo determinadas circunstancias, las libertades políticas ayudan a preservar y asegurar los derechos de propiedad; sin embargo, en otro sentido o bajo otras determinadas circunstancias, pueden debilitarlos. Así, lo importante es tener claro bajo qué condiciones o circunstancias ocurre lo uno o lo otro.

Distintos autores clásicos y modernos han explicado el vínculo que existe entre los derechos de propiedad y el surgimiento de la autoridad. A fines del siglo XVII, John Locke, por lo pronto, señaló que la razón fundamental por la que emerge la autoridad radica en la necesidad de proteger los derechos naturales de los hombres. Básicamente, éstos incluyen a la vida, la libertad y la propiedad. Sin derechos de propiedad, específicamente, aseguró Locke, los hombres se mantienen en un "estado de naturaleza" caracterizado por el atraso, la pobreza y la postergación.

Más recientemente, Mancur Olson ha mostrado cómo el surgimiento de "bandidos estacionarios", que devinieron en gobernantes o dinastías de gobernantes, hizo posible, en los albores de la civilización, la aparición de órdenes extensos. Si no hubiese existido esta clase

de bandidos, no hubiera sido posible la conformación de tales órdenes, ya que en ellos -a diferencia de lo que ocurre en órdenes breves, como las familias o las tribus- no siempre resulta claro para sus miembros que los beneficios de los bienes públicos -como la seguridad externa e interna- superen a sus costos².

Entonces, en tales circunstancias, las dictaduras resultaron un mal menor, un *trade-off* necesario para posibilitar la existencia de órdenes extensos. Esto es así, sobre todo, porque el "estado de naturaleza" puede resultar no sólo uno de estancamiento económico, como lo describió Locke, sino también uno de guerra de todos contra todos, como lo había descrito antes Thomas Hobbes. En una situación semejante, no existe posibilidad alguna para el desarrollo, ya que, estando acosados por la violencia, los hombres ponen todas sus energías en atender sus necesidades más urgentes, como la alimentación y la seguridad física. La preocupación por ahorrar y formar un capital desaparecen del horizonte de su atención³.

No obstante ello, una vez superada esta etapa básica, de instalación del orden extenso, pronto afloran las debilidades congénitas de las dictaduras: ¿qué asegura que un dictador inteligente, que respeta y promueve los derechos de propiedad de sus súbditos, sea sucedido por otro igual? Además, ¿qué asegura que un dictador inteligente no pierda repentinamente -por cansancio, distracción o, simplemente, por haberse rodeado de cortesanos corruptos- su buen criterio?

La falta de un sistema pre-establecido de control de las arbitrariedades eventuales o constantes del gobernante, de la dinastía de gobernantes o de sus allegados hace que, en definitiva, las dictaduras representen una amenaza para los derechos de propiedad y terminen desincentivando, por tanto, el ahorro y la inversión.

Entonces, es por esta razón -por la necesidad de establecer límites al libre arbitrio del gobernante, y disminuir las incertidumbres inherentes a las sucesiones de gobernantes- que históricamente han emergido, y emergen, los

gobiernos democráticos y se han consolidado, y se consolidan, las libertades políticas ciudadanas. Tal como ha señalado Jon Elster, existe una razón fundamental por la que las libertades políticas -o el gobierno constitucional- contribuyen a asegurar los derechos de propiedad, y es que ellas permiten compromisos más creíbles entre gobernantes y gobernados:

"Las promesas de un gobernante son mucho más creíbles si es que existe un procedimiento bien establecido para despedir a dicho gobernante de su puesto por no cumplir tales promesas. (...) En suma, la eficiencia económica requiere a menudo compromisos previos, los que -para ser creíbles- requieren ciudadanos dotados de derechos políticos efectivos"⁴.

Una vez que se supera el momento inicial de la instalación del orden extenso, la vigencia de las libertades políticas ciudadanas ayuda a preservar los derechos de propiedad y, por tanto, a promover el desarrollo. Sin ella, los riesgos de que ocurran confiscaciones evidentes o camufladas -en impuestos excesivos o emisiones inorgánicas de moneda, por ejemplo- aumentan, incidiendo negativamente sobre las tasas de ahorro e inversión de la sociedad⁵.

Así, la cuestión fundamental radica en que la democracia supone el establecimiento -a través de mecanismos de sucesión claramente definidos y vinculados al sufragio, de una estructura institucional de división de poderes o funciones, y del quizás aún más importante respeto a la libertad de expresión- de un sistema de rendición de cuentas gracias al cual los ciudadanos tienen control, o al menos influencia, sobre el comportamiento de los gobernantes.

Ahora bien, aunque la democracia y las libertades políticas contribuyen a asegurar y afirmar los derechos de propiedad por estas razones, ellas pueden también, por esas mismas razones, llevar a su debilitamiento, una

vez que se dan determinadas condiciones o circunstancias. El caer en la cuenta de esto resulta fundamental, por más que vaya en contra de los sentimientos democráticos más profundos que se pueda tener.

Las democracias -como precisó Joseph Schumpeter- no deben ser entendidas como el gobierno del pueblo, sino como el gobierno de los representantes del pueblo. En el mundo moderno, las democracias son sinónimo de "gobierno representativo", como afirmó John Stuart Mill. Existe democracia allí donde hay una lucha competitiva por el sufragio de los ciudadanos, es decir, donde los ciudadanos pueden escoger libremente a sus gobernantes, entre una pluralidad de candidatos⁶.

Por tanto, la historia de la democracia radica, principalmente, en la historia de las transformaciones de las características del sufragio y de los sistemas de representación a lo largo del tiempo. Estas características del sufragio y de los sistemas de representación -proporcional, mayoritario, etcétera- han ido cambiando, y es bastante evidente que los actuales estándares democráticos no siempre han estado vigentes.

Cuando se señala, por ejemplo, que los ingleses ya tenían democracia a fines del siglo XVII se olvida que, aunque esto puede ser cierto, lo es en una manera distinta a la que hoy sería generalmente aceptada. Incluso en el siglo XIX, el derecho al sufragio tuvo, tanto en el Reino Unido como en las demás naciones occidentales, importantes y numerosas restricciones raciales, económicas, educativas, sexuales y hasta geográficas. Entonces, tal derecho era privilegio de unos pocos ciudadanos: hombres blancos propietarios, contribuyentes y educados.

En todo caso, una vez ocurrida la ampliación del derecho al sufragio y la evolución de los sistemas de representación hacia una participación más directa de los ciudadanos en la selección de sus gobernantes, éstos han resultado perdiendo autonomía. Eventualmente, los gobiernos así constituidos han terminado siendo propensos al populismo, tal

como éste ha sido definido por Arnold C. Harberger: el gobierno de "políticos que prometen mucho más de lo que pueden cumplir y después, de todas formas, tratan de llevar a cabo sus imposibles promesas"⁷.

¿Por qué la ampliación de las libertades políticas puede terminar teniendo estas consecuencias? La razón por la cual ha sucedido este fenómeno radica en que, en aquellos países en donde no existe una distribución igual de los derechos de propiedad -es decir, prácticamente en todos, aunque con distintos grados de diferencia-, la importancia de preservar tales derechos no resulta igualmente clara para todos. Si los derechos de propiedad están concentrados en manos de pocos -como eventualmente también ocurre-, los ciudadanos no propietarios, o los menos propietarios, pueden ser seducidos por las promesas redistributivas de candidatos en busca de votos.

Además, por otro lado, la estructura misma del gobierno democrático puede también ayudar a que los ciudadanos, conducidos por líderes irresponsables, busquen tener "almuerzos gratis". Algunos analistas, por ejemplo, han señalado que la causa última del inmenso déficit fiscal, que actualmente tiene los Estados Unidos, es la estructura de "pesos y contrapesos" del sistema de gobierno presidencialista que consagra su Constitución. Por este sistema, en efecto, los ciudadanos tienen la posibilidad de dividir su voto -*split the ballot*-, escogiendo a los candidatos de un partido político para el Congreso y al candidato de otro partido para el Ejecutivo. Así, en los años ochentas, los norteamericanos habrían votado por Ronald Reagan para Presidente buscando pagar menos impuestos, y habrían mantenido el Congreso en manos demócratas, buscando conservar amplios servicios públicos⁸.

Historias similares se han registrado en el resto de democracias occidentales contemporáneas: la ampliación de las libertades públicas se ha asociado al surgimiento de políticas redistributivas que han debilitado, o al menos amenazado, los derechos de propiedad.

Estas políticas incluyen, en sentido estricto, a las expropiaciones, confiscaciones, nacionalizaciones y estatizaciones, que fueron tan populares durante las décadas de los sesentas y setentas en todo el mundo. Sin embargo, en un sentido amplio, incluyen también aquellas políticas que buscan redistribuir la riqueza a través no de la adecuada focalización del gasto público, sino de los ingresos fiscales -con impuestos escalonados, por ejemplo. En el largo plazo, este tipo de políticas también han terminado debilitando los derechos de propiedad y los incentivos para producir⁹.

Ahora bien, todas estas consecuencias de política económica, surgidas de la ampliación de las libertades políticas, no eran, por supuesto, imprevisibles. En 1942, el mismo Schumpeter advirtió, con cargado pesimismo, sobre el advenimiento inevitable del socialismo. Este fenómeno sería fruto, dijo, no del fracaso del capitalismo -como quería Marx-, sino de la ampliación de las libertades políticas que traería su triunfo. La prosperidad que generarían las libertades políticas llevarían a una elevación general de los estándares de vida, los cuales, a su vez, desatarían presiones hacia mayores libertades políticas.

Incluso antes, a principios de siglo, los socialdemócratas europeos ya habían señalado lo mismo, al afirmar que los votos eran las "piedras de papel" que las masas terminarían lanzando contra el orden capitalista -esto es, contra los derechos de propiedad. Así, la discrepancia que alejaba a los socialdemócratas de los socialistas ortodoxos era sólo una menor, de estrategia: criticaban la gestación de una revolución socialista violenta por innecesaria o, si se quiere, impaciente. De acuerdo a ellos, si se sabía esperar lo suficiente, los votos traerían el advenimiento del socialismo.

Pocos casos ilustran mejor estos efectos de política económica negativa, del advenimiento del Estado Benefactor y de políticas redistributivas populistas, que el caso del Reino Unido. Como ha mostrado Peter Hall, la historia inglesa de nuestro siglo es la historia

de un lento pero continuado declive económico a lo largo de más de cien años. Ella se ha originado en el intento de sucesivos gobiernos populistas -tanto del partido conservador como del partido laborista- de "gobernar la economía", cediendo a las presiones de los grupos de interés. Éstos, paradójicamente, fueron fortalecidos por la estabilidad política de la que ha gozado ese país¹⁰.

Sin embargo, donde peores consecuencias ha tenido este fenómeno es en naciones en vías de desarrollo, como Chile, entre 1971 y 1973, o el Perú, entre 1988 y 1990. En ellas, el populismo económico terminó llevando, prácticamente, a un retorno al "estado de naturaleza"; esto es, a una situación de estancamiento económico, si es que no de anarquía, descomposición social y violencia generalizada. Eventualmente, ello provocó el retorno a regímenes dictatoriales, que reinstalaran el orden extenso, reimplantando los derechos a la vida, a la libertad y a la propiedad.

Reflexionando sobre la dramática experiencia chilena, Arturo Fontaine Talavera ha señalado:

"¿Será que un país pobre requiere, en el mundo contemporáneo, de un régimen autoritario para inaugurar un sistema de mercado? Aunque no pretendo conocer con certeza la respuesta, diría que en 1973 hubiera sido absolutamente imposible instaurar el capitalismo por medios democráticos en Chile"¹¹.

¿Es, entonces, esta evolución de los acontecimientos inevitable? ¿Necesariamente la ampliación de las libertades políticas, en un contexto de desigualdad económica, conduce al surgimiento del populismo económico y al debilitamiento de los derechos de propiedad? ¿Existen casos en los que la ampliación del derecho de sufragio no haya tenido estas indeseables consecuencias? A partir de las constataciones y reflexiones anteriores, éstas son las

líneas de investigación futuras que cabe plantearse.

En todo caso, en un trabajo cuantitativo reciente, dedicado a este mismo tema, en el que se analiza data de cien países a lo largo de treinta años, Robert J. Barro ha arribado a conclusiones similares. Luego de analizar las correlaciones entre estas variables, Barro señala:

"En relación a los determinantes del crecimiento [económico], el análisis comparativo de países demuestra los efectos favorables del mantenimiento del Estado de Derecho, de mercados libres, de pequeño gasto público y de alto capital humano. [Sin embargo,] una vez que estas variables y el nivel inicial del PBI se mantienen constantes, el efecto total de la democracia sobre el crecimiento es ligeramente negativo"¹².

Así, el gran reto que enfrentan las naciones es diseñar sus instituciones públicas, de manera que brinden niveles de libertades políticas apropiadas para sus niveles de desarrollo económico. Si tales libertades son muy pocas, los riesgos de arbitrariedades y abusos por parte de los gobernantes aumentarán, afectando sus perspectivas de desarrollo económico. Sin embargo, si ellas son demasiadas -favoreciendo el advenimiento de la llamada "democracia de masas"-, las posibilidades de que surjan gobiernos populistas se incrementarán, incidiendo también negativamente sobre esas perspectivas¹³.

Al mismo tiempo, si se considera que las instituciones públicas no incluyen sólo las estructuras formales de los organismos de gobierno, sino también -como sostiene la "nueva economía institucional"- los patrones de comportamiento y las creencias de los ciudadanos, se caerá en la cuenta de cuán grandes son las responsabilidades que competen no sólo a los líderes políticos, sino también a las ciencias económicas y políticas.

NOTAS

1. La literatura reciente dedicada al tema incluye tanto trabajos académicos como de periodismo especializado. Entre éstos, destacan los informes "¿Is Democracy Bad for Growth?", en *Business Week*, June 7, 1993, pp. 26-29; y "Democracy and Growth", en *The Economist*, August 27, 1994, pp. 15-17.
2. Véase Mancur Olson, "Dictadura, democracia y desarrollo", en *Apuntes*, N° 35, segundo semestre, 1994, pp. 3-17 (versión original en inglés de 1993).
3. Véase Ernest Barker (editor), *Social Contract: Essays by Locke, Hume and Rousseau*, Londres: Oxford University Press, 1958. También Thomas Hobbes, *Leviatán*, edición en español, México: Fondo de Cultura Económica, 1980 (edición original en inglés de 1651).
4. Véase Jon Elster, "The Impact of Constitutions on Economic Performance", en *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994*, Washington D.C., 1995.
5. De esto debe derivarse una precaución metodológica importante: dado que la utilidad de la democracia resulta evidente en el largo plazo, los estudios que pretenden medir la relación de las libertades políticas con el desarrollo económico deben utilizar muestras que operacionalicen tales períodos de tiempo. ¿Cuánto es el largo plazo? Si se recuerda lo que han durado las dictaduras de Anastasio Somoza en Nicaragua, Alfredo Stroessner en Paraguay y Fidel Castro en Cuba, se tiene que el largo plazo no es menor a treinta años. Las estadísticas que cubren períodos más breves no brindan bases para analizar el impacto de las libertades políticas sobre el desarrollo económico.
6. Véase John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government*, New York: Forum Books, 1958 (edición original de 1861).
7. Véase Arnold C. Harberger, "Política monetaria y fiscal para el crecimiento económico con equidad", en *Apuntes*, N° 37, segundo semestre 1995, p. 9.
8. Escuché esta aguda observación a Allen Schick, en sus clases sobre la elaboración del presupuesto americano, en el seminario "U.S. Foreign Policymaking", de la School of Public Affairs, de la University of Maryland at College Park.
9. Una amplia discusión de esta tesis se halla en el artículo, ya citado, de Arnold C. Harberger.
10. Véase Peter Hall, *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, New York/Oxford: Oxford University Press, 1986.
11. Véase Arturo Fontaine Talavera, "El futuro de una ilusión", en *Estudios Públicos*, N° 54, Santiago de Chile, otoño 1994, p. 417.
12. Véase Robert J. Barro, *Democracy and Growth*, NBER Working Paper N° 4909, Washington D.C., October 1994, p. 25.
13. Para una discusión reciente del advenimiento de la democracia de masas en los Estados Unidos, véase C.H. Hoebeker, *The Road to Mass Democracy: Original Intent and the Seventeenth Amendment*, New Brunswick: Transaction, 1996.