

Regímenes Políticos y Crecimiento Económico



Journal of Economic Perspectives—Volume 7, Number 3—Summer 1993

Adam Przeworski y Fernando Limongi¹

Traducción: Enrique A. Bour

¿La democracia en el ámbito político fomenta o dificulta el crecimiento económico? Nuestro debate sobre esta cuestión comienza con una revisión de los argumentos a favor y en contra de la democracia. A continuación, resumimos los estudios estadísticos en los que el régimen político se incluye entre los determinantes del crecimiento e identificamos algunos problemas metodológicos que conllevan dichos estudios. La conclusión es que los científicos sociales saben sorprendentemente poco: nuestra suposición es que las instituciones políticas sí importan para el crecimiento, pero pensar en términos de regímenes no parece captar las diferencias relevantes.

Argumentos: Cómo puede afectar la democracia al crecimiento

Los argumentos que relacionan los regímenes con el crecimiento se centran en los derechos de propiedad, las presiones para el consumo inmediato y la autonomía de los dictadores. Aunque todo el mundo parece estar de acuerdo en que la seguridad de los derechos de propiedad fomenta el crecimiento, es controvertido si las democracias o las dictaduras aseguran mejor estos derechos. El principal mecanismo por el que se cree que la democracia obstaculiza el crecimiento son las presiones para el consumo inmediato, que reducen la inversión. Sólo los Estados que están institucionalmente aislados de esas presiones pueden resistirlas, y los Estados democráticos no lo están. El principal argumento contra las dictaduras es que los gobernantes autoritarios no tienen interés en maximizar la producción total. Estos puntos de vista se resumen a su vez.

De cualquier manera: Democracia y derechos de propiedad

La idea de que la democracia protege los derechos de propiedad es una invención reciente, y creemos que es una invención exagerada.

Las consecuencias económicas de la democracia estaban en el centro de los debates sobre derechos de voto y de organización durante la primera mitad del siglo XIX. Los conservadores estaban de acuerdo con los socialistas en que la

¹ Puede resultar útil una lectura con una presentación general de Adam Przeworski, [Capitalismo, democracia y ciencia](#), en una entrevista realizada por Gerardo Munck y publicada en inglés en 2007. Przeworski nació en Polonia (1940). Recomendando leer su opinión sobre la Argentina (p. 50), “el país más extraño del mundo”.

democracia, concretamente el sufragio universal y la libertad para formar sindicatos, debía amenazar a la propiedad. El filósofo escocés James Mackintosh predijo en 1818 que si las "clases laboriosas" obtienen el sufragio, "la consecuencia será una animosidad permanente entre la opinión y la propiedad" (citado en Collini, Winch y Burrow, 1983, p. 98). David Ricardo estaba dispuesto a extender el sufragio sólo "a la parte de ellos [el pueblo] que no puede suponerse que tenga interés en anular el derecho de propiedad" (p. 107). Thomas Macaulay, en su discurso sobre los cartistas en 1842 (1900, p. 263), imaginó el sufragio universal como "el fin de la propiedad y, por tanto, de toda la civilización". Ocho años más tarde, Karl Marx expresó la misma convicción de que la propiedad privada y el sufragio universal son incompatibles.² Según su análisis, la democracia "desencadena inevitablemente la lucha de clases": Los pobres utilizan la democracia para expropiar a los ricos; los ricos se ven amenazados y subvierten la democracia, normalmente "abdicando" del poder político en las fuerzas armadas permanentemente organizadas. Como resultado, el capitalismo o la democracia se desmoronan. La combinación de democracia y capitalismo es, por tanto, una forma inherentemente inestable de organización de la sociedad escribió Marx, "sólo la forma política de la revolución de la sociedad burguesa y no su forma de vida conservadora",³ "sólo un estado de cosas espasmódico y excepcional... imposible como forma normal de la sociedad".⁴

En retrospectiva, estas conclusiones son obviamente demasiado fuertes. Hoy en día hay 14 países en el mundo que han sido continuamente capitalistas y democráticos durante el último medio siglo. Sin embargo, estos puntos de vista clásicos deberían ser suficientes para, al menos, poner en tela de juicio la afirmación, tan de moda últimamente, de que la democracia promueve necesariamente el desarrollo mediante la salvaguarda de los derechos de propiedad.

Aunque Douglass North (North y Thomas, 1973; North, 1990) ha argumentado que la seguridad de los derechos de propiedad es fundamental para el crecimiento, no ha establecido un vínculo entre derechos de propiedad y democracia. Según North y Weingast (1989, p. 803) "Cuanto más probable sea que el soberano altere los derechos de propiedad en su propio beneficio, menor será el rendimiento esperado de la inversión y menor será a su vez el incentivo para invertir. Para que haya crecimiento económico, el soberano o el gobierno no debe limitarse a establecer el conjunto de derechos pertinentes, sino que debe comprometerse de forma creíble con ellos".⁵ Sin embargo, North nunca es explícito sobre las instituciones que proporcionarían este compromiso: sólo hemos podido encontrar

² Marx, Karl, *The Class Struggle in France, 1848 to 1850*. Moscow: Progress Publishers, 1952.

³ Marx, Karl, *The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte*. Moscow: Progress Publishers, 1934.

⁴ Marx, Karl, *Writings on the Paris Commune*. Edited by H. Draper. New York: International Publishers, 1971.

⁵ North, Douglass C., and Robert Paul Thomas, *The Rise of the Western World. A New Economic History*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 1973

un pasaje en su reciente libro en el que identifica explícitamente estas instituciones como democráticas.⁶

Mancur Olson argumentó, a su vez, que un autócrata no puede comprometerse de forma creíble: "Si dirige la sociedad, no hay nadie que pueda obligarle a cumplir sus compromisos".⁷ Además, lo que importa no es sólo el compromiso del régimen actual de seguir una determinada política; también debe ser creíble que el propio régimen vaya a durar. Un autócrata inseguro, en particular, es probable que saquee a la sociedad. Pero Olson tampoco explica cómo las instituciones democráticas podrían proporcionar ese compromiso creíble.

La literatura de derechos de propiedad trata al Estado como la única fuente de amenaza potencial. Pero los derechos de propiedad están amenazados por actores privados: la propiedad capitalista está amenazada por trabajadores organizados, la propiedad de los terratenientes por campesinos sin tierra. No está en absoluto claro que el villano sea necesariamente "el gobernante". De hecho, un dilema liberal es que se necesita un Estado fuerte para proteger la propiedad de las invasiones privadas, pero un Estado fuerte es una amenaza potencial en sí mismo.

El mercado es un sistema en que los recursos escasos se asignan a usos alternativos mediante decisiones descentralizadas. Sin embargo, en el capitalismo, la propiedad es institucionalmente distinta de la autoridad: los individuos son simultáneamente agentes del mercado y ciudadanos. En consecuencia, hay dos mecanismos por los que los recursos pueden asignarse a usos y distribuirse entre los hogares: el mercado y el Estado. El mercado es un mecanismo en el que los individuos votan para que se les asignen los recursos que poseen y estos recursos se distribuyen siempre de forma desigual; el Estado es un sistema que asigna recursos que no posee y cuyos derechos se distribuyen de forma diferente al mercado. Por lo tanto, la asignación de recursos que los individuos prefieren como ciudadanos no coincide, en general, con aquella a la que llegan a través del mercado.

La democracia en el ámbito político exagera esta divergencia al igualar el derecho a influir sobre la asignación de recursos. De hecho, las distribuciones de consumo causadas por el mercado y las votadas por los ciudadanos deben diferir, ya que la democracia ofrece a quienes son pobres, oprimidos o se sienten miserables como consecuencia de la distribución inicial de dotaciones la oportunidad de encontrar reparación a través del Estado. Dotados de poder político en forma de sufragio universal, los que sufren como consecuencia de la propiedad privada intentarán utilizar este poder para expropiar riquezas: en lenguaje moderno, si el votante medio es decisivo y si la distribución de la renta generada por el mercado está sesgada hacia abajo, como siempre lo está, el equilibrio de mayoría (si existe)

⁶ North, Douglass C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 1990. Ver pág. 109.

⁷ Olson, Mancur Jr., "Autocracy, Democracy and Prosperity." In Zeckhauser, Richard J., ed., *Strategy and Choice*. Cambridge: MIT Press, 1991, 131–57.

exigirá una mayor igualdad de rentas. El uso generalizado de la democracia como "sustituto" de garantías de derechos de propiedad en los estudios econométricos es, por tanto, injustificable:⁸ la democracia puede promover crecimiento, pero no a través de este mecanismo concreto.

Contra la democracia: La democracia socava la inversión

Mientras que los análisis clásicos veían la democracia como una amenaza para la propiedad privada, la misma línea de argumentación se reavivó a principios de los años sesenta centrándose en el crecimiento. Las primeras afirmaciones modernas de que la democracia socava el crecimiento son quizás las de Walter Galenson y las de Karl De Schweinitz, que argumentaron en 1959 que la democracia desata presiones para el consumo inmediato, lo que se produce a costa de la inversión y, por tanto, del crecimiento.⁹ Este argumento adquirió una amplia aceptación bajo la influencia de Samuel Huntington (1968; también Huntington y Domínguez, 1975).¹⁰ Según este punto de vista, la democracia genera una explosión de demandas de consumo corriente. Estas demandas, a su vez, amenazan los

⁸ Nótese que este uso implica que las dictaduras son invariablemente hostiles a la propiedad privada. Robert Barro ("A cross-country study of growth, saving, and government," *NBER Working Paper No. 2855*, 1989.) sólo pudo encontrar en todo el mundo tres que no lo fueran: Chile, Corea del Sur y Singapur.

⁹ Galenson mencionó tanto el papel de los sindicatos como el de los gobiernos. En cuanto a los sindicatos, argumentó que en una sociedad democrática "normalmente deben apelar al trabajador en una plataforma consumista total. Por mucha "responsabilidad" que muestre el líder sindical en su comprensión de las limitadas posibilidades de consumo existentes al principio de la industrialización, no puede permitirse moderar sus demandas [debido a la competencia entre sindicatos]". Sobre los gobiernos, observó: "Cuanto más democrático es un gobierno, ... mayor es el desvío de recursos de la inversión al consumo". Galenson, Walter, and Harvey Leibenstein, "Investment Criteria, Productivity and Economic Development," *Quarterly Journal of Economics*, August 1955, 69, 343–70.

Según de Schweinitz (de Schweinitz, Karl Jr., "Industrialization, Labor Controls and Democracy," *Economic Development and Cultural Change*, July 1959, 7, 385–404.), si los sindicatos y los partidos obreros "tienen éxito a la hora de asegurar una mayor parte de la renta nacional y de limitar la libertad de acción de los empresarios, pueden tener el efecto de restringir tanto el excedente de inversión que la tasa de crecimiento económico se vea inhibida."

Obsérvese que ambos argumentos suponen que los sindicatos tienen cierto poder político o de mercado, pero que no son abarcadores ni están centralizados. Si lo fueran, serían sensibles a las externalidades derivadas de sus demandas salariales y su estrategia óptima sería ofrecer cierta contención salarial a cambio de seguridad en la inversión y en los ingresos (Przeworski, Adam, and Michael Wallerstein, "Structural Dependence of the State on Capital," *American Political Science Review*, March 1988, 82:1, 11–29.).

¹⁰ Según Huntington y Domínguez (Huntington, Samuel P., and Jorge I. Domínguez, "Political Development." In Greenstein, F. I., and N. W. Polsby, eds. *Handbook of Political Science*. 3. Reading: Addison-Wesley, 1975, 1–114.), "El interés de los votantes generalmente lleva a los partidos a dar a la expansión del consumo personal una mayor prioridad frente a la inversión que la que recibiría en un sistema no democrático. que recibiría en un sistema no democrático. En la Unión Soviética, por ejemplo, el porcentaje del PNB dedicado al consumo se redujo del 65% en 1928 al 52% en 1937. Es muy improbable que un sistema de partidos competitivo hubiera sostenido una revolución desde arriba como ésta".

beneficios, por lo que reducen la inversión y retrasan el crecimiento. La democracia es, pues, contraria al desarrollo económico.

Además, a través de una inferencia bastante dudosa, los defensores de este punto de vista concluyen que las dictaduras son, por tanto, más capaces de forzar el ahorro y lanzar el crecimiento económico. Por citar una declaración reciente de Vaman Rao (Rao, Vaman, "Democracy and Economic Development," *Studies in Comparative International Development*, Winter 1984, 19:4, 67–8, p. 75), "el desarrollo económico es un proceso para el que se requieren enormes inversiones en personal y material. Estos programas de inversión implican recortes en el consumo actual que serían dolorosos en los bajos niveles de vida que existen en casi todas las sociedades en desarrollo. Los gobiernos deben recurrir a fuertes medidas y las aplican con mano de hierro para reunir los excedentes necesarios para la inversión. Si estas medidas se sometieran a votación popular, seguramente serían derrotadas. Ningún partido político puede esperar ganar unas elecciones democráticas con una plataforma de sacrificios actuales para un *futuro brillante*".¹¹

Dado que este corpus de pensamiento no siempre es explícito en cuanto a supuestos e inferencias, es necesario reconstruir el razonamiento. En primer lugar, este argumento parte de la base de que los pobres tienen una mayor propensión al consumo.¹² Por eso se considera que la democracia es compatible con el crecimiento a niveles de ingreso altos pero no a niveles bajos. En segundo lugar, el modelo subyacente de crecimiento lo atribuye al aumento de la cantidad del stock de capital físico. Por último, la democracia siempre responde a la presión del consumo inmediato. La cadena de razonamiento es la siguiente: (1) los pobres quieren consumir inmediatamente; (2.1) cuando los trabajadores pueden organizarse, hacen subir los salarios, reducen los beneficios y disminuyen la inversión (ya sea bajando la tasa de rendimiento o el volumen de beneficios, o ambas cosas) y (2.2) cuando la gente puede votar, los gobiernos distribuyen los ingresos en detrimento de la inversión (o bien gravan y transfieren, o bien realizan menos inversión pública); y (3) la disminución de la inversión frena el crecimiento.¹³

¹¹ Al menos Huntington (1968) escribió durante un periodo en el que muchas dictaduras, "autoritarias" y "totalitarias", crecían rápidamente. Sin embargo, la afirmación de Rao fue hecha en 1984, después de que el fracaso de varios regímenes autoritarios latinoamericanos y de regímenes comunistas de Europa del Este fuera ya evidente.

¹² Pasinetti afirmaba que la propensión al consumo es menor para los trabajadores que para los capitalistas, Kaldor creía que es menor para los salarios que para los beneficios, mientras que los estudiosos analizados aquí parecen suponer que en general la propensión marginal disminuye con los ingresos. Galenson y Leibenstein (*Investment Criteria, Productivity, and Economic Development*, 1955) fueron probablemente los primeros en argumentar que una distribución del ingreso marcadamente desigual es necesaria para que el ahorro facilite la inversión y el desarrollo.

¹³ Obsérvese que este razonamiento implica que el impacto de la desigualdad con preservación de la media sobre el crecimiento es ambivalente: en los modelos de Kaldor-Pasinetti, la desigualdad promueve el crecimiento en la medida en que aumenta los ingresos de quienes ahorran más, pero en los modelos del votante medio frena el crecimiento en la medida en que el sistema político responde a las demandas de redistribución. Los datos recientes parecen indicar que la desigualdad reduce el crecimiento (Banco Mundial, 1987), pero es dudoso que el mecanismo sea político. Al menos, tanto Alesina y Rodrik (1991) como **Persson y Tabellini** (Thorsten Persson and Guido

Un enigma que esta literatura no aborda explícitamente es por qué los dictadores benévolos estarían orientados al futuro. Después de todo, la mayoría de los autores parecen creer que cuando los ingresos rondan la subsistencia, los individuos no harán voluntariamente concesiones intertemporales, porque no sobrevivirían si restringen el consumo actual. Parece extraño argumentar que un dictador benévolo haría pasar hambre a la población para lograr un crecimiento a largo plazo. Se podría pensar que los dictadores "desarrollistas" tienen tasas de descuento temporal más bajas que los miembros de la generación actual o que, dado que los dictadores se dedican simultáneamente a varios proyectos no correlacionados, tienen menos aversión al riesgo que los individuos que se dedican a uno solo. Pero sólo estamos especulando: la literatura es extrañamente silenciosa sobre este tema.

Contra la democracia: La dictadura aísla al Estado de presiones particularistas

La cuestión de por qué los dictadores se comportan de forma "desarrollista" ha sido estudiada por algunos académicos que se dedican a comparar el Extremo Oriente y América Latina. Según este punto de vista, la clave de los resultados económicos superiores de los "tigres" asiáticos es la "autonomía del Estado", definida como una combinación de "capacidad" del Estado para aplicar políticas desarrollistas con su "aislamiento" de presiones particularistas, en particular las originadas por las grandes empresas o los sindicatos:¹⁴ La "autonomía del Estado" favorece el crecimiento, y la "autonomía del Estado" sólo es posible bajo el autoritarismo.

La autonomía del Estado mejora los resultados económicos porque: (1) el Estado tiene un papel que desempeñar para que la economía funcione eficazmente;¹⁵ (2) el Estado debe aislarse de presiones privadas si quiere desempeñar bien este rol; y (3) el aparato estatal quiere desempeñar bien este rol. La razón por la que se necesita un Estado autónomo para mejorar los resultados económicos es la búsqueda económica o política de intereses particulares. Los individuos suelen comportarse de manera colectivamente subóptima como agentes económicos, concretamente invierten poco. A su vez, los individuos se comportan de forma

Tabellini, *Is inequality harmful for growth? Theory and evidence*, 1991) no han podido demostrar que el modelo del votante mediano ofrezca una explicación de esta relación.

¹⁴ Dore ofreció una explicación culturalista: "Sospecho que uno de los principales motivos [de los dictadores] ... es aumentar la 'fuerza' y el prestigio nacionales, para elevar la posición de la nación en el orden jerárquico internacional y, por tanto, su propia posición en las filas de los gobernantes del mundo". Por lo tanto, según este punto de vista, lo único que importa es si los dictadores están motivados por la vanidad o la codicia.

¹⁵ Estos escritos tienden a hacer hincapié en las instituciones, el aprendizaje, los rendimientos crecientes a escala, el capital humano y la eficiencia de la asignación, más que en la inversión en capital físico. Los autores particulares que escriben sobre la experiencia asiática ofrecen justificaciones divergentes del papel del Estado (Amsden, 1989; Haggard, 1990; Wade, 1990; Westphal, 1990; ensayos en Gereffl y Wyman, 1990), pero dejamos de lado esta cuestión para concentrarnos en los aspectos políticos.

colectivamente subóptima como ciudadanos cuando se organizan en grupos de interés que presionan a los gobiernos para que transfieran ingresos a su favor.

El modelo de política que subyace implícitamente en este análisis ha sido planteado por Becker (Gary S. Becker, *Teoría de la competencia entre grupos de presión por la influencia política*, 1983). Los grupos de interés compiten por la obtención de rentas, cada uno de los cuales maximiza la diferencia neta entre el eventual beneficio de la política y el costo de los grupos de presión. El equilibrio resultante es ineficiente, tanto porque el cabildeo es un despilfarro como porque las transferencias de ingresos resultantes de las presiones de los grupos provocan pérdidas de peso muerto. Además, cuando el Estado queda impregnado de presiones privadas, las políticas pierden coherencia interna.

Aunque el propio Becker no utiliza el lenguaje de "búsqueda de rentas" -en su modelo las pérdidas de peso muerto sólo se derivan de las transferencias de ingresos, no de los grupos de presión per se- el término "búsqueda de rentas" está presente a menudo en esta literatura. Pero "búsqueda de rentas" es un hombre de la bolsa: sólo si las preferencias son fijas y el ajuste al equilibrio es instantáneo se pueden evitar los costes de ajuste. *Siempre que los intercambios se realicen fuera del equilibrio, alguien cobrará rentas, y la única forma de llegar a decisiones políticas, es decir, colectivas, es pasar por un proceso en el que los grupos se organicen, presionen, persuadan, influyan y, tal vez, incluso den de comer a los funcionarios públicos.* ¿De qué otra forma pueden los funcionarios públicos saber cuáles son las preferencias de los ciudadanos? Además, hay que tener en cuenta que en presencia de mercados incompletos e información imperfecta, las rentas son inevitables, tanto en el sector público como en el privado.

Según este modelo de política, el Estado debe estar protegido de las presiones; de hecho, debe estar previamente comprometido a no poder responder a estas presiones incluso si quisiera hacerlo. El Estado es el único actor potencialmente universalista y, para actuar en nombre del interés universalista, debe estar aislado de las presiones de la sociedad y facultado a seguir las políticas que considere mejores. La formulación de Haggard (Stephen Haggard, *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, 1990, p. 262) es más explícita: "Las instituciones pueden superar estos dilemas de acción colectiva restringiendo el comportamiento interesado de los grupos a través de sanciones; los problemas de acción colectiva pueden ser resueltos por medio de mandatos".¹⁶

¹⁶ Bardhan (Pranab Bardhan, *Symposium on the State and Economic Development*, 1990, p. 5) proporciona una receta operativa: "Lo que parece ser importante en estos casos para marcar la diferencia en los resultados hacia un estado desarrollista es el grado de centralización de la toma de decisiones, junto con su flexibilidad para hacer frente a los cambios en las condiciones técnicas y de mercado...; el espacio operativo que obtienen los tecnócratas económicos en su diseño y aplicación de las políticas; la importancia de la contratación por méritos y las trayectorias profesionales predecibles a largo plazo. ...; el espacio operativo que tienen los tecnócratas económicos en

Si bien el consenso de que la autonomía del Estado mejora los resultados económicos parece estar muy extendido entre los estudiosos de los milagros asiáticos, hay quien sostiene que los regímenes autoritarios tienen más posibilidades de establecer la forma de autonomía necesaria. El principal defensor de esta opinión es Haggard (Ob. Cit., 1990, p. 262): "Dado que los acuerdos políticos autoritarios otorgan autonomía a las élites políticas frente a las presiones distributivas, aumentan la capacidad del gobierno para extraer recursos, proporcionar bienes públicos e imponer los costos a corto plazo asociados con un ajuste económico eficiente".¹⁷ Por lo tanto, este razonamiento conlleva el mismo supuesto, aunque ahora educado por la literatura de la acción colectiva, de que la sociedad ejerce invariablemente presiones para el consumo inmediato y completa el argumento de la superioridad de las dictaduras explicando el papel del Estado. Lo que no responde es por qué un Estado autónomo se comportaría en favor de los intereses, a largo o a corto plazo, de cualquier otro.

A favor de la democracia: Los gobernantes autónomos son depredadores

Varios modelos recientes que consideran que la autonomía del Estado es perniciosa para los resultados económicos destacan que el Estado siempre está dispuesto a aprovecharse de la sociedad y que sólo las instituciones democráticas pueden obligarlo a actuar en favor del interés general.¹⁸ Desde este punto de vista, las dictaduras de cualquier tipo son una fuente de ineficiencia.

Barro (Barro, Robert J. 1990. *Government spending in a simple model of endogenous growth*), Findlay (1990), Olson (1991) y Przeworski (1990) construyeron modelos que difieren en detalles pero que generan la misma conclusión. Estos modelos suponen que los gobiernos participan en actividades que ayudan a la producción privada de dos maneras: manteniendo un marco para la actividad privada o suministrando insumos directamente. Los gobiernos proporcionan ley y orden, hacen cumplir los contratos y defienden a las partes privadas de las amenazas externas, además de proporcionar aquellos insumos a la producción

su diseño y aplicación de la política; la importancia de la contratación meritocrática y de las trayectorias profesionales previsibles a largo plazo en la organización de la burocracia; y el margen de maniobra que tenga el Estado para reestructurar sus relaciones con los trabajadores, las empresas y el sector rural".

¹⁷ No todo el mundo asocia autonomía estatal con autoritarismo. Bardhan (Ob. Cit., 1990, p. 5) discrepa de esta postura: "No es tanto el autoritarismo en sí mismo lo que marca la diferencia, sino el grado de aislamiento (o "autonomía relativa") que los responsables de la toma de decisiones puedan organizar frente a los estragos de la política de barril de cerdo a corto plazo". Como escribió en 1988, "el autoritarismo no es necesario ni suficiente para este aislamiento". [Nota: *Generalmente utilizado de manera despectiva, el término se refiere a la práctica de los políticos que comercian favorablemente con ingredientes o grupos de interés a cambio de apoyo político. Esto puede venir en forma de votos o contribuciones de campaña. La política del barril de cerdo, también conocida como patrocinio, es principal o exclusivamente para el beneficio de un grupo de personas, aunque siempre está financiada por la comunidad en general.*]

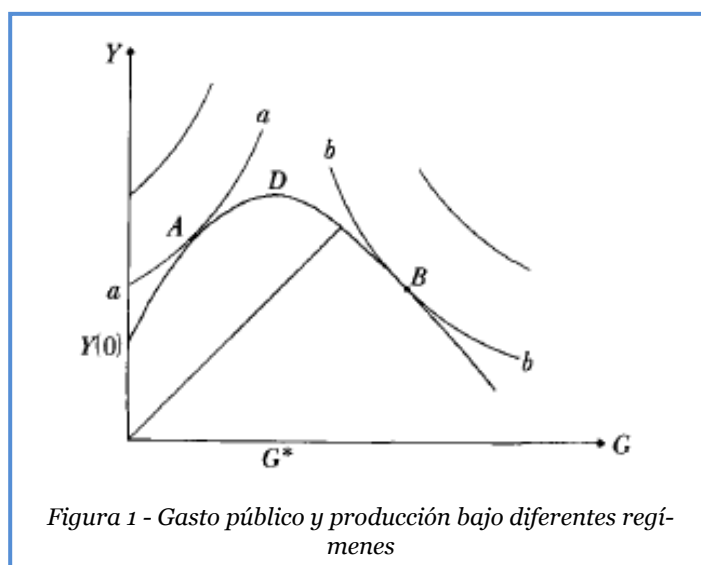
¹⁸ Recomendando ver el capítulo *Instituciones e Historia Económica* de mis ensayos de microeconomía y Derecho y Economía, donde se describen los principales aspectos de la contribución de Douglass North que le significaron la obtención del premio Nobel.

privada que no son suministrados eficientemente por el mercado. Por lo tanto, estos modelos parten de la presunción de que alguna función productiva del Estado es óptima para maximizar la eficiencia, el crecimiento o el bienestar.

Los regímenes políticos pueden caracterizarse por dos rasgos: el lugar de toma de decisiones y el derecho de propiedad sobre el residuo fiscal, que es la diferencia entre el producto total y el costo del gobierno (Przeworski, 1990). En algunos regímenes, la decisión sobre el tamaño del gobierno la toman los ciudadanos a través de algún proceso de votación; en otros, la toma el aparato estatal. A su vez, en algunos regímenes el residuo fiscal es propiedad de los ciudadanos, en el sentido de que el aparato estatal no tiene derecho legal a apropiarse de él de forma privada (el Estado sólo puede gravar o acumular existencias para utilizar los recursos como insumos para la producción); en otros regímenes el residuo fiscal puede ser consumido de forma privada por los miembros del aparato estatal.

Este marco nos permite distinguir tres regímenes: la **democracia**, en la que los ciudadanos deciden el tamaño del gobierno y tienen derecho al residuo fiscal; la **autocracia**, en la que el aparato estatal decide el tamaño del gobierno y puede apropiarse del residuo fiscal; y la **burocracia**, en la que el aparato estatal decide el tamaño del gobierno pero los ciudadanos tienen derecho al residuo fiscal. Las dictaduras personalistas, al estilo de Somoza en Nicaragua o Trujillo en la República Dominicana, así como las "dictaduras de amiguetes", como la de Marcos en Filipinas, son ejemplos de autocracias. Los regímenes soviético y de Europa del Este son ejemplos de burocracias: el partido o el Estado decidían el tamaño del gobierno, pero los miembros individuales de la nomenklatura no podían apropiarse privadamente (vender, capitalizar, ceder o legar) de la producción. Lo mismo ocurría con los regímenes "burocrático-autoritarios" de América Latina (O'Donnell 1973). Por lo tanto, la autocracia y la burocracia representan formas diferentes de dictadura.

Para examinar las consecuencias de estas características institucionales, examinemos la Figura 1. La producción sin gobierno es $Y(0)$; a medida que el tamaño del gobierno aumenta de 0 a G^* , la producción crece; luego disminuye. El tamaño del área entre $Y(G)$ y la línea diagonal, G , representa el residuo fiscal. Consideremos ahora lo que ocurre en democracia: individuos bien informados votan a los partidos,



los partidos compiten por votos, esta competencia elimina las rentas, y una vez en el cargo, los vencedores se comportan como perfectos agentes del público. Por tanto, la plataforma ganadora es la que maximiza $V(Y)$, con $V_Y > 0$, donde V representa la proporción de votos o la probabilidad de ganar, y la solución a este problema es G^* : el tamaño del gobierno es eficiente. Por supuesto, esta visión de la democracia es ingenua -un punto al que volveremos en un momento-, pero en esta literatura la democracia sirve como punto de referencia.

A su vez, bajo la autocracia, el Estado, que tiene derecho al residuo fiscal, maximiza la producción menos el costo de producción de esta. La autocracia está indiferente entre una producción alta y un tamaño de gobierno grande y una producción pequeña y un tamaño de gobierno pequeño: las curvas de indiferencia para la autocracia en la Figura 1 son aa y el equilibrio autocrático es A .

Por último, los burócratas obtienen su utilidad en parte de la producción y en parte del propio tamaño del gobierno: cuanto más grande sea el gobierno, más poder y ventajas tendrá. En consecuencia, el gobierno es más grande que el nivel eficiente. Las curvas de indiferencia de los burócratas de la Figura 1 son bb y el equilibrio burocrático es B . La relación B_G/B_Y representa el grado de autonomía burocrática: si esta relación es muy pequeña, pero positiva, estamos ante una democracia en la que la burocracia no es del todo un agente perfecto del público; si esta relación es grande, el Estado llega a ser tan grande como lo fue en el comunismo.¹⁹

En este marco, cualquier dictadura, ya sea autocracia o burocracia, se desvía del nivel que maximiza la producción, el crecimiento o el valor presente del consumo futuro. El modelo subyacente de la democracia, sin embargo, es un castillo de naipes: supone una información perfecta entre los votantes, una competencia perfecta entre los partidos y una agencia perfecta. Como argumentó el propio Downs (Anthony Downs, *Teoría Económica de la Acción Política en una Democracia*, de 1957), hay buenas razones para que los votantes estén mal informados y buenas razones para que voten estratégicamente por los bienes públicos. En un mundo de incertidumbre, los votantes pueden tener diferentes evaluaciones de las políticas antes y después de su aplicación (Dany Rodrik y Raquel Fernández, *Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific*

¹⁹ La relación B_G/B_Y representa el cociente entre, en el numerador: la tasa a la que se incrementa el 'bienestar' del funcionario/empleado público cuando aumenta el tamaño absoluto del gasto público; y en el denominador: la tasa a la que se incrementa el 'bienestar' del funcionario/empleado público cuando aumenta el tamaño de la economía global. Si la primera es muy inferior a la segunda, la relación podría resultar próxima a cero. En tal caso, la curva de indiferencia entre el valor de la producción global y el tamaño absoluto del gasto público sería prácticamente una línea horizontal, en cuyo caso la solución se obtendría en un entorno del punto D . Si, por el contrario, el peso del gasto público es muy marcado con relación al peso del tamaño de la economía, la curva de indiferencia susodicha tendería a ser una vertical, con lo cual la solución se obtendría con un muy elevado nivel de gasto público que tendería a deprimir el tamaño de la economía privada a la derecha y abajo del punto B . Esto podría ser la representación del estado de la economía argentina hacia mediados de 2021.

[Uncertainty](#), 1991). Cuando hay externalidades, cualquier equilibrio electoral divergirá de uno descentralizado. En algunos sistemas electorales, los representantes titulares de partidos opuestos tienen incentivos para coludirse. La competencia entre partidos debe ser fácilmente la industria más protegida de los Estados Unidos. El equilibrio de la regla de la mayoría sólo existe bajo los supuestos más restrictivos. Se podría continuar.

Además, estos "modelos económicos de la democracia" están plagados de paradojas (Przeworski, 1990). Como consideran que las preferencias son fijas y exógenas al proceso político, no explican lo que hacen los partidos cuando "compiten"; como concluyen que los partidos convergen a la misma plataforma, ni siquiera pueden predecir cuál ganará; como suponen que a los votantes sólo les importan las políticas y a los políticos sólo la victoria, tratan a los políticos como si no fueran votantes. Por último, estos modelos nunca lograron resolver la cuestión de la agencia: Si los políticos están motivados únicamente por el poder, entonces su permanencia en el cargo no supone ningún costo económico para los ciudadanos. Pero si el poder es también un instrumento para conseguir otras cosas que los políticos puedan desear, entonces deben recibir algunas rentas por desempeñar el cargo, y no funcionan como agentes perfectos.

Además, estos "modelos económicos de la democracia" están plagados de paradojas. Como consideran que las preferencias son fijas y exógenas al proceso político, no explican lo que hacen los partidos cuando "compiten"; como concluyen que los partidos convergen a la misma plataforma, ni siquiera pueden predecir cuál ganará; como suponen que a los votantes sólo les importan las políticas y a los políticos sólo la victoria, tratan a los políticos como si no fueran votantes. Por último, estos modelos nunca lograron resolver la cuestión de la agencia: Si los políticos están motivados únicamente por el poder, entonces su permanencia en el cargo no supone ningún costo económico para los ciudadanos. Pero si el poder es también un instrumento para conseguir otras cosas que los políticos puedan desear, entonces deben recibir algunas rentas por desempeñar el cargo, y no funcionan como agentes perfectos.

Nada de lo anterior implica que la democracia sea menos eficiente que las dictaduras de diversa índole (para una vigorosa defensa del proceso democrático, véase Donald Wittman, [Why Democracies Produce Efficient Results](#), 1989). Pero como los que sostienen que la democracia favorece el crecimiento no aportan un modelo razonable del proceso democrático y los que consideran que la dictadura resulta necesaria para frenar las presiones particularistas eluden la motivación del aparato estatal, no disponemos de un marco en el que pueda resolverse esta controversia.

Evidencia estadística

En cierto modo, críticos y defensores de la democracia se contradicen. Los críticos sostienen que las dictaduras son mejores para movilizar el ahorro; los defensores,

que las democracias son mejores para asignar la inversión. Ambos argumentos pueden ser ciertos, pero, como veremos, las pruebas estadísticas no son concluyentes y los estudios que las produjeron tienen importantes defectos.

La Tabla 1 resume los 18 estudios que examinamos. Éstos generaron 21 conclusiones, ya que algunos distinguieron áreas o períodos. Entre ellos, ocho se pronunciaron a favor de la democracia, ocho a favor del autoritarismo y cinco no descubrieron ninguna diferencia.

Tabla 1. Estudios sobre Democracias, Autocracias, Burocracias y Crecimiento

Autor	Muestra	Marco temporal	Hallazgos
Przeworski (1966)	57 países	1949-63	Dictaduras a nivel de desarrollo medio fueron las que más crecieron
Adelman and Morris (1967)	74 países en vías de desarrollo (inc. Bloque comunista)	1950-64	Autoritarismo ayudó a los países con menor y mediano desarrollo
Dick (1974)	59 países subdesarrollados	1959-68	Democracias se desarrollan un poco más rápido
Huntington and Domínguez (1975)	35 países pobres	1950s	Autoritarios crecieron más rápido
Marsh (1979)	98 países	1955-70	Autoritarios crecieron más rápido
Weede (1983)	124 países	1960-74	Autoritarios crecieron más rápido
Kormendi and McGuire (1985)	47 países	1950-77	Democracias crecieron más rápido
Kohli (1986)	10 países subdesarrollados	1960-82	Sin diferencias en los 1960s; autoritarios algo mejor en los 1970s
Landau (1986)	65 países	1960-80	Autoritarios crecieron más rápido
Sloan and Tedin (1987)	20 países latinoamericanos	1960-79	Regímenes burocrático-autoritarios lo hacen mejor que las democracias; dictaduras tradicionales lo hacen peor
Marsh (1988)	47 países	1965-84	No hay diferencias entre los regímenes
Pourgerami (1988)	92 países	1965-84	Democracias crecieron más rápido
Scully (1988, 1992)	115 países	1960-80	Democracias crecieron más rápido
Barro (1989)	72 países	1960-85	Democracias crecieron más rápido

Grier and Tullock (1989)	59 países	1961-80	Democracia mejor en África y Latinoamérica; ninguna diferencia de régimen en Asia
Remmer (1990)	11 países latinoamericanos	1982-88	Democracias más rápidas, pero resultados no significativos estadísticamente
Pourgerami (1991)	106 países menos desarrollados	1986	Democracias crecen más rápido
Helliwell (1992)	90 países	1960-85	El efecto de la democracia sobre el crecimiento es negativo, pero no significativo desde el punto de vista estadístico

Lo que resulta aún más desconcertante es que, entre los 11 resultados publicados antes de 1988, ocho constataron que los regímenes autoritarios crecían más rápido, mientras que ninguno de los nueve resultados publicados después de 1987 respaldaba esta conclusión. Y puesto que esta diferencia no parece atribuible a las muestras o a los períodos, sólo cabe preguntarse por la relación entre las estadísticas y la ideología.²⁰

Por las razones que se exponen a continuación, dudamos en dar demasiada importancia a estos resultados en uno u otro sentido. Por lo tanto, aún no sabemos cuáles son los hechos.

Las inferencias basadas en modelos de regresión estándar no son válidas

La razón por la que los científicos sociales tienen pocos conocimientos estadísticos sólidos sobre el impacto de los regímenes sobre el crecimiento es que el diseño de la investigación necesario para generar dichos conocimientos es complejo. Esta complejidad se debe a tres fuentes: simultaneidad, desgaste y selección.

Tras el trabajo seminal de Lipset (Lipset, Seymour M., *Political Man*, 1960), existe una enorme cantidad de literatura teórica y estadística que afirma que la democracia es un resultado del desarrollo económico. Esta literatura adolece de sus propias ambigüedades. Aunque está muy extendida la creencia de que la democracia requiere como "prerrequisito" cierto nivel de desarrollo económico, hay mucho menos acuerdo sobre qué aspectos del desarrollo son importantes y por qué. Algunos piensan que un cierto nivel de desarrollo es necesario para una democracia estable porque la riqueza reduce la intensidad de los conflictos distributivos; otros porque el desarrollo genera la educación o las redes de

²⁰ De hecho, basta con leer a Scully (Scully, Gerlad W., *Constitutional Environments and Economic Growth*. Princeton, 1992, pp. xiii-xiv) para dejar de preguntarse: "El paradigma angloamericano de hombres y mercados libres liberó el potencial humano en una medida sin parangón en la historia Se necesitan pruebas para persuadir a los defensores de la intervención gubernamental en la economía. Yo he encontrado esas pruebas, y las pruebas están abrumadoramente a favor del paradigma del liberalismo clásico". La evidencia sobre el efecto de la democracia sobre el crecimiento consiste en regresiones OLS transversales en las que se controla la inversión, de modo que los efectos políticos miden la eficiencia pero no la capacidad de movilizar el ahorro.

comunicación necesarias para apoyar las instituciones democráticas; otros porque engrosa las filas de la clase media, facilita la formación de una burocracia competente, etc. Los resultados estadísticos son algo contradictorios (Lipset, 1960; Cutright, 1963; Neubauer, 1967; Smith, 1969; Hannan y Carroll, 1981; Bollen y Jackman, 1985; Soares, 1987; Arat, 1988; Helliwell, 1992). Sugieren que el nivel de desarrollo, medido por una serie de indicadores, está positivamente relacionado con la incidencia de los regímenes democráticos en la población de los países del mundo, pero no necesariamente dentro de determinadas regiones. Además, la forma exacta de la relación y su relación con la estabilidad de los regímenes se dejan abiertas al debate. Sin embargo, las pruebas prima facie en apoyo de esta hipótesis son abrumadoras: todos los países desarrollados del mundo constituyen democracias estables, mientras que las democracias estables de los países menos desarrollados siguen siendo excepcionales.

El desgaste es una cuestión más complicada. Siguiendo de nuevo a Lipset, todo el mundo parece creer que la durabilidad de cualquier régimen depende de sus resultados económicos. Las crisis económicas son una amenaza tanto para las democracias como para las dictaduras. Sin embargo, la probabilidad de que un régimen sobreviva a una crisis no tiene por qué ser la misma para las democracias y las dictaduras: una de las razones es que en democracia es más fácil cambiar un gobierno sin cambiar de régimen, otra es que las democracias obtienen su legitimidad de algo más que de sus resultados económicos. También tenemos el argumento de Olson (1963; también Huntington, 1968) de que el crecimiento rápido es desestabilizador para las democracias pero no para las dictaduras.

Esta evidencia basta para hacer sospechoso cualquier estudio que no trate los regímenes de forma endógena. Si los regímenes democráticos tienen más probabilidades de producirse en un nivel de desarrollo más alto o si las democracias y las dictaduras tienen diferentes posibilidades de sobrevivir en distintas condiciones económicas, entonces los regímenes se seleccionan endógenamente. Dado que éste es el núcleo de las dificultades estadísticas, explicamos la naturaleza de este problema con cierto detalle. (La siguiente discusión se basa en Przeworski y Limongi, 1992).²¹

Deseamos saber el impacto de los regímenes sobre el crecimiento. Observando al Brasil en 1988, descubrimos que era una democracia con crecimiento negativo del 2,06 %. Si fuese una dictadura, hubiera crecido? La información que poseemos, la observación sobre el Brasil en 1988 no responde a esta cuestión. Pero, a menos que sepamos cómo habría sido el crecimiento de Brasil en 1988 si viviese bajo una dictadura, ¿cómo sería posible decir si crecería más rápida o lentamente de lo que lo hubiera hecho bajo una democracia?

²¹ Adam Przeworski y Fernando Limongi, *Regímenes políticos y crecimiento económico*, Desarrollo Económico, 1994.

Si observásemos en 1988 un Brasil que fuese simultáneamente una democracia y una dictadura, tendríamos la respuesta. Pero ello no es posible. Existe aún una salida: si el hecho de que Brasil era una democracia en 1988 no estuviese relacionado con el crecimiento económico, podríamos buscar algún país que fuese exactamente igual al Brasil en todos los aspectos excepto en cuanto al régimen, y tal vez en cuanto a la tasa de crecimiento, y podríamos comparar ese país con Brasil. Pero si la selección de los regímenes institucionales comparte algunos determinantes con el crecimiento económico, será difícil encontrar una situación que se compare con la de Brasil en todos los aspectos excepto el régimen y la tasa de crecimiento. Y entonces las inferencias comparativas estarían viciadas: siempre que las observaciones no son generadas aleatoriamente, los enfoques cuasi experimentales producen estimaciones inconsistentes y sesgadas de los efectos de un estado particular sobre el resultado. En verdad, esto ya ha sido incorporado a la sabiduría estadística convencional, como lo evidencia la vasta literatura revisada por Heckman (1990), Maddala (1983) y Greene (1990). Las implicancias de esta falla son profundas: ya no podemos utilizar los modelos usuales de regresión para construir inferencias válidas a partir de los casos observados respecto de los no observados. Por lo tanto, no podemos comparar.

Los problemas de los estudios resumidos arriba pueden ser puestos en evidencia como sigue. Al computar la media de las tasas de crecimiento de 10 países sudamericanos entre 1946 y 1988, se descubre que los regímenes autoritarios crecieron a una tasa media del 2,15 % anual, en tanto los países democráticos lo hicieron a una tasa del 1,31 %. Por lo tanto, uno es llevado a concluir que el autoritarismo es mejor para el crecimiento que la democracia. Pero supongamos que, en verdad, los regímenes no tienen ningún efecto sobre el crecimiento. Y que, por otro lado, los regímenes difieran en sus probabilidades de sobrevivir a diferentes condiciones económicas: cuando el desempeño es malo, los regímenes autoritarios tienen menor probabilidad de sobrevivir que las democracias. Aún más, supongamos que la probabilidad de sobrevivencia de ambos tipos de regímenes dependa del número de otras democracias en la región en un determinado momento. Esas probabilidades explican conjuntamente cómo los regímenes son seleccionados: la dependencia de la sobrevivencia del crecimiento constituye una selección endógena; el efecto de difusión representa una selección exógena.

En Przeworski y Limongi (1992) utilizamos las probabilidades condicionales de sobrevivencia específicas al régimen para generar 5.000 (500 por país) historias de 43 años que obedecieran a estas presuposiciones, cada una comenzando con el nivel de desarrollo y el régimen observados en 1945. Como se podría esperar, los regímenes autoritarios crecieron más rápido que las democracias -a pesar del hecho de que esos datos fueron generados bajo la hipótesis de que los regímenes no tenían ningún efecto sobre el crecimiento-. Es la diferencia en el modo con que los regímenes son seleccionados -las probabilidades condicionales de sobrevivencia dado el crecimiento- lo que genera las diferencias observadas en las tasas de

crecimiento. Por lo tanto, esa diferencia se debe enteramente al sesgo presente en la selección.²²

Si se aplica el método patrón de los mínimos cuadrados para los datos generados de esa manera, pero con una variable simulada de 1 para el autoritarismo y 0 para la democracia, el coeficiente del régimen se muestra positivo y altamente significativo. Así, la regresión simple falla del mismo modo que la comparación de medias, aun con la utilización de controles. Para corregir ese efecto de selección, seguimos el procedimiento desarrollado por Heckman (1978) y Lee (1987). Una vez corregidos los efectos de selección, generamos las medias sin sesgo para los dos regímenes y éstas, como se esperaba, reprodujeron las presuposiciones bajo las cuales los datos fueron generados: ninguna diferencia de crecimiento entre los dos regímenes.

Estos comentarios metodológicos deben terminar con una advertencia. Los modelos de selección resultan ser excesivamente sensibles: modificaciones mínimas en la ecuación que especifica cómo los regímenes sobreviven pueden afectar el signo de las ecuaciones que explican el crecimiento. Las técnicas de regresión simple producen inferencias con sesgos (e inconsistencias), pero los modelos de selección no son robustos (Greene, 1990, p. 750; Stolzenberg y Relies, 1990). Aunque recurrir a la simulación constituya al menos una garantía de que no se atribuyen a regímenes efectos que ellos no producen, aún es posible que este recurso se muestre incapaz de captar los efectos que los regímenes, de hecho, ejercen.

Conclusiones

La respuesta sencilla a la pregunta con la que empezamos es que no sabemos si la democracia fomenta o dificulta el crecimiento económico.²³ **Todo lo que podemos ofrecer en este momento son algunas conjeturas.**

En primer lugar, cabe señalar que sabemos poco sobre los determinantes del crecimiento en general. La teoría neoclásica estándar del crecimiento era intuitivamente poco persuasiva e implicaba que los niveles de desarrollo debían converger: una predicción que no se corresponde con los hechos. Los modelos de crecimiento endógeno son intuitivamente más atractivos, pero empíricamente difíciles de someter a prueba, ya que el "motor del crecimiento" en estos modelos consiste, en palabras del propio Romer (1992, p. 100), en "externalidades efímeras".

²² Podríamos llegar al mismo resultado por un camino diferente. Supongamos que 1) los niveles de desarrollo converjan, esto es, que el crecimiento sea una función negativa del ingreso, y 2) que las dictaduras ocurran en países de ingreso más bajo, mientras que las democracias son más frecuentes en países de ingreso más alto. Entonces observaremos dictaduras con rápido crecimiento (ingreso bajo) y democracia con crecimiento lento (ingreso alto).

²³ Obsérvese que sólo consideramos los impactos indirectos de los regímenes sobre el crecimiento a través de la inversión y el tamaño del sector público, pero no consideramos los impactos a través de la igualdad entre los ingresos, el cambio tecnológico, el capital humano o el crecimiento de la población.

Los estudios estadísticos del crecimiento explican notoriamente poca varianza y son muy sensibles a la especificación (Levine, Ross & Renelt, David, 1991. [A sensitivity analysis of cross-country growth regressions](#), Policy Research Working Paper Series 609, The World Bank). Y sin un buen modelo económico de crecimiento, no es sorprendente que el efecto parcial de la política sea difícil de evaluar.

En segundo lugar, hay muchas pruebas de que la política en general afecta al crecimiento. Al menos todo el mundo, incluidos gobiernos e instituciones internacionales de crédito, cree que las políticas afectan al crecimiento y, a su vez, los académicos tienden a pensar que la política afecta a las políticas. Reynolds (1983), tras revisar la experiencia histórica de varios países, llegó a la conclusión de que los brotes de crecimiento suelen estar asociados a grandes transformaciones políticas. Los estudios que examinan el impacto del gasto público sobre el crecimiento tienden a constatar que el tamaño del gobierno está negativamente relacionado con el crecimiento, pero el aumento del gasto público tiene un efecto positivo (Ram, 1986; Lindauer y Velenchik, 1992).²⁴ Los estudios que comparan el Extremo Oriente con América Latina sostienen que hay algo en las instituciones políticas de los países asiáticos que las hace propicias para el crecimiento. Pero, aunque abundan las historias sugestivas, hay pocas pruebas contundentes.

Nuestra corazonada es que la política sí importa, pero los "regímenes" no captan las diferencias relevantes. Los milagros económicos de la posguerra incluyen países que tenían parlamentos, partidos, sindicatos y elecciones competitivas, así como países dirigidos por dictaduras militares. A su vez, mientras que las democracias latinoamericanas sufrieron desastres económicos durante la década de 1980, el mundo está repleto de regímenes autoritarios que son fracasos estrepitosos desde el punto de vista económico. *Por lo tanto, no parece ser la democracia o el autoritarismo per se lo que marca la diferencia, sino algo más.* Como ha argumentado Sah (Raaj K. Sah, [Fallibility in Human Organizations and Political Systems](#), 1991), los regímenes autoritarios muestran una mayor variación en sus resultados económicos que las democracias: La presidenta Park de Corea del Sur es vista ahora como una líder desarrollista, mientras que el presidente Mobutu de Zaire no es visto más que como un ladrón (Evans, 1989). Pero no tenemos ninguna teoría que nos diga de antemano qué vamos a conseguir. Sí sabemos, en cambio, que hasta principios de la década de 1980 los regímenes democráticos que tenían sindicatos amplios y centralizados combinados con un control partidista de izquierdas obtuvieron mejores resultados en la mayoría de las variables económicas que los sistemas con sindicatos descentralizados o con un dominio partidista de derechas.

²⁴ Lindauer, David L., and Ann D. Velenchik, [Government Spending in Developing Countries. Trends, Causes, and Consequences](#), The World Bank Research Observer, January 1992, 7:1. Washington, D.C.: The World Bank, 59–78.

Lo que podría ser ese algo más no está nada claro. La "autonomía del Estado" es un candidato, si pensamos que el Estado pueda ser autónomo tanto en la democracia como en el autoritarismo, como hacen Bardhan (1988, 1990) y Rodrik (1992). Pero esta solución se encuentra con los cuernos de un dilema: un Estado autónomo debe ser a la vez eficaz en lo que quiere hacer y estar aislado de las presiones para hacer lo que no quiere hacer. El núcleo del programa de investigación neoliberal es hallar instituciones que permitan al Estado hacer lo que debe pero le impidan hacer lo que no debe.

En nuestra opinión, no existen tales instituciones. En una economía walrasiana, el Estado no tiene ningún papel positivo que desempeñar, por lo que la regla constitucional es sencilla: cuanto menos Estado, mejor. Pero si el Estado tiene algo que hacer, necesitaríamos instituciones que permitan al Estado responder de forma óptima a todos los estados de naturaleza contingentes y que, sin embargo, le impidan ejercer su discrecionalidad frente a las presiones de los grupos. Además, como ha argumentado Cui (1992), si los mercados son incompletos y la información imperfecta, la economía sólo puede funcionar si el Estado asegura a los inversores (responsabilidad limitada), a las empresas (quiebra) y a los depositantes (sistema de doble banca). Pero este tipo de implicación del Estado induce inevitablemente una restricción presupuestaria blanda. El Estado no puede asegurar simultáneamente a los agentes privados y no pagar los siniestros, aunque sean consecuencia del riesgo moral.

Incluso si existen reglas óptimas, el precompromiso no es una solución lógicamente coherente. La razón es que cualquier compromiso no es suficiente: debe ser un compromiso con un programa óptimo. Y los defensores del compromiso (como Shepsle, 1989) no tienen en cuenta el proceso político por el que se establecen dichos compromisos. Al fin y al cabo, las mismas fuerzas que empujan al Estado a realizar intervenciones discrecionales subóptimas también lo empujan a asumir un compromiso subóptimo. Supongamos que el gobierno quiere seguir un programa óptimo y se autocompromete. En el presente no quiere responder a las presiones privadas, pero sabe que en el futuro querrá hacerlo; por lo tanto, desactiva su capacidad de hacerlo. El modelo en el que se basa este argumento es el Ulises de Elster (1979).²⁵ Pero la analogía no se sostiene ya que Ulises toma su decisión *antes* de escuchar a las sirenas. Supongamos que ya las ha oído: ¿por qué no responde ahora a su canto y teme responder más tarde? *Si los gobiernos se comprometen, es ya en respuesta al canto de las sirenas y su compromiso previo no será óptimo.*

Evidentemente, el impacto de los regímenes políticos sobre el crecimiento está ampliamente abierto a la reflexión e investigación.

²⁵ Obsérvese que el propio Elster (Jon Elster, *Solomonic Judgements, Studies in the Limitations of Rationality*, 1989, p. 196) argumenta en contra de la analogía entre el compromiso individual y el colectivo.