

Facultad de Gobierno

Conferencias

El Enigma del Crecimiento

Michael Munger

Octubre 2008

Centro de Políticas Públicas

Serie de Conferencias

Seminario

Instituciones, Política y Desarrollo Económico

El Enigma del Crecimiento

Michael Munger

Octubre de 2008

El enigma del crecimiento

Michael Munger

Transcripción de la presentación del Profesor Michael C. Munger, Director del Departamento de Ciencia Política, Duke University,* en el Seminario **Instituciones, Política y Desarrollo Económico**, organizado por la Facultad de Gobierno de la Universidad del Desarrollo (Santiago, 17 de Junio, 2008)**

* Michael C. Munger es Ph.D. en Economía Política por la Washington University, St. Louis. Es autor de numerosos artículos y libros, entre los que destaca *Analytical Politics* (con Melvin Hinich, Cambridge University Press, 1997). El Profesor Munger ha sido Presidente de la Public Choice Society. En la actualidad es Profesor y Director del Departamento de Ciencia Política de Duke University, y Editor de la revista *Public Choice*.

** Se agradece a Miriam Rabinovich por la transcripción y traducción de esta presentación, y al Profesor Munger por su autorización para reproducir su presentación.

El enigma del crecimiento

Michael Munger

Las naciones que persiguen el crecimiento económico deben lograr un delicado equilibrio. Por una parte, el gobierno debe ser lo suficientemente fuerte para asumir compromisos creíbles en el sentido de proteger los resultados de la inversión y el emprendimiento creativo; por otra, el gobierno de alguna manera debe evitar usufructuar de estos emprendimientos en su propio beneficio.

Para los países que luchan por lograr la transición de gobiernos tradicionales o autocráticos hacia la democracia, existe un problema adicional que con frecuencia es subestimado en la literatura. Dichas naciones no sólo deberán crear nuevas estructuras de gobierno que protejan la riqueza, sino también deberán controlar la expropiación. También deberán garantizar un flujo de renta y proveer seguridad para convencer a la elite del anterior régimen autocrático que no debe temer la expropiación económica o represalias legales si renuncia al poder.

Esta barrera del “compromiso creíble” es enormemente subestimada por quienes defienden la democracia y la transición a la democracia. Es tentador concentrarnos simplemente en lo que sabemos que es cierto: existen ciertas reformas que crean prosperidad. Estas reformas involucran los derechos individuales y una economía de mercado. El tamaño del superávit que generan estas reformas es enorme, comparado al de cualquier otro sistema económico o forma de gobierno que un país en desarrollo pudiera elegir. De hecho, por lo menos en principio, la magnitud del superávit satisface el criterio “potencial paretiano”: la suma de las ganancias que obtienen los ganadores supera con creces las pérdidas de los perdedores. Por otra parte, en principio, los ganadores podrían compensar a los perdedores y transformar una redistribución con ganadores y perdedores en un resultado universalmente aceptado, preferido por todos.

Digo “en principio” ya que tal vez no exista una forma práctica de implementar esta negociación como materia de ley y políticas públicas. Las elites del antiguo régimen deben quedar exentas de responsabilidad bajo el nuevo régimen. Y a pesar de que este tipo de acuerdo es técnicamente posible, dado el incremento en el crecimiento de la actividad económica producto de un paso hacia una economía de mercado democratizada, las elites del

antiguo régimen reconocen que se pueden aprobar nuevas leyes que renieguen del acuerdo que pensaron que habían alcanzado.

Por consiguiente, repito: cualquier reforma crea ganadores y perdedores. Algunas reformas generan considerablemente más ganancias a los ganadores que pérdidas a los perdedores. Estas reformas son probablemente el tipo de reforma que nos gustaría acometer. Pero ¿cómo podemos garantizar que a los perdedores se les pague una compensación? Nótese que no estoy presentando este argumento como un asunto de justicia, sino como una posibilidad. Si las elites no están convencidas que se les declarará exentas de responsabilidad, no permitirán la transición a la democracia y la tasa de crecimiento del país se mantendrá permanentemente por debajo de su potencial.

Este problema es especialmente grave en el caso de las juntas militares de larga duración, o en países con una historia de represión ciudadana. Es totalmente posible que el fracaso del imperio de la ley, y la expectativa de recompensas al emprendimiento, en realidad lleven a un crecimiento negativo, contrayendo la actividad económica.

¿Cómo puede una economía que se contrae conllevar algún beneficio para alguien? Dada la disponibilidad de instituciones alternativas, o de un conjunto de normas que producen la expansión de la actividad económica, ¿por qué no todos los países escogen estas instituciones superiores y alcanzan la prosperidad? La respuesta es que es probable que a un gobernante le preocupe que si abre la sociedad al crecimiento o a los cambios, perderá poder. Le preocupa no poder redactar un contrato que se pueda hacer cumplir, que incluya tanto las ganancias resultantes de un mejoramiento de las instituciones y a la vez mantenga el nivel de poder y riqueza del gobernante.

Ése es meollo del problema, en términos de “costos de transacción”: es posible que en el mundo real no se pueda redactar constituciones de tipo práctico que permitan que las ganancias se repartan de manera tal que se pueda implementar las reformas. Y esto sucede, a pesar de que, en principio, las reformas cuentan con el favor de no sólo la mayoría, sino de literalmente toda la sociedad. Uno de mis consejeros, Douglass North, dejó muy en claro estos “costos de transacción”.

En realidad existen dos problemas independientes, y es útil mantenerlos diferenciados. El primer problema es la redacción de un contrato que permita a los ganadores formular un compromiso creíble de compensar a los perdedores, antes de la transición. Y, por otra parte, los ganadores además deben comprometerse a no castigar al régimen anterior después de asumir el poder.

El régimen actual hace una promesa: “Estamos proponiendo reformas que beneficiarán a todos”. Por su parte, la promesa que formula el régimen futuro es: “si nos otorgan el poder suficiente como para implementar las reformas, no los castigaremos por lo acaecido en el pasado.” Es fácil redactar el acuerdo, pero prácticamente imposible redactar una versión donde ninguna de las partes pueda hacer trampas después de cerrado el trato.

De las instituciones

Ahora bien: he afirmado que existen algunos conjuntos de instituciones económicas y gubernamentales que producen crecimiento y prosperidad. ¿Cuáles son exactamente? Por razones de tiempo, he reducido la respuesta a tres partes: (1) los activos económicos de la nación, (2) las instituciones políticas de la nación y (3) la cultura de la nación. Y aunque no tengo idea de lo que significa “cultura”, puedo definirla como un residuo: la cultura es lo que queda después de que se controlan todas las instituciones económicas y políticas al explicar diferencias en la actividad económica entre naciones.

Pero, si pensamos en esos términos, surge una pregunta: ¿por qué será que algunas naciones tienen activos económicos débiles y sin embargo prosperan y crecen? ¿Por qué será que otras naciones que han sido bendecidas con inmensas cantidades de recursos naturales andan a los tropezones en el nivel más bajo de sus posibles trayectorias de crecimiento económico durante décadas?

Imaginen que han estimado un modelo económico correcto que incluye todas las variables posibles relativas a recursos naturales e instituciones políticas. Es decir, hemos estimado el mejor modelo que podemos elegir para capturar los efectos de la economía y la política, e imaginen que hacemos eso en distintas naciones, usando una regresión múltiple. Los errores de esta regresión mostrarán lo que los economistas llaman correlación serial. Esto significa que a

algunos países les irá consistentemente mejor de lo que se podría esperar, y a otros mucho peor de lo que se podría esperar, dados sus atributos. Podemos explicar parte de esta diferencia, pero sólo una parte de ésta, al agregar instituciones políticas tales como la democracia y la libertad de expresión.

Lo que queda es la cultura. En forma constante, Taiwán ha crecido más y Argentina ha crecido menos de lo que nuestro modelo económico base nos permite predecir. Las instituciones políticas, por lo tanto, si es que podemos separarlas de las instituciones económicas, serían lo primero que nos puede dar alguna idea que probablemente explique las diferencias en crecimiento entre naciones.

No es de sorprender que la mayoría de las reformas estén enfocadas a las instituciones políticas. ¿Qué tipo de instituciones políticas querríamos tratar de implementar para promover el crecimiento económico? Sostengo que hay cuatro categorías.

Primero, queremos instituciones que generen estabilidad en los valores de las inversiones, derechos de propiedad y precedentes legales. Segundo, necesitamos instituciones políticas que permitan que los precios transmitan información en forma inmediata y precisa sobre la escasez. Esto requiere que las reglamentaciones no interfieran con los movimientos rápidos de los precios.

Tercero, habría que seleccionar instituciones políticas que permitan a los emprendedores el actuar movidos por expectativas de poder capturar y retener utilidades, y que los resultados justifiquen dichas expectativas. Y, por último, debemos promover aquellas instituciones políticas que hagan que la disidencia y la disconformidad no se manifiesten en canales físicos de violencia.

Eso fue algo complicado, por eso permítanme hacer un pequeño resumen. Las cuatro instituciones políticas que necesitamos son el imperio de la ley, una economía de mercado, derechos de propiedad, y liberalismo constitucional. Una nación que carezca de esto, por lo general no crecerá.

Nótese que no hablé mucho de democracia, y no que dije nada sobre el voto. Lo que se precisa es que la disconformidad no sea canalizada a través de violencia y revolución. El tipo de libertades políticas que promueven los procesos de mercado es, en mi opinión, mucho más importante para el crecimiento que la democracia. El gobierno de la mayoría, sin restricciones ni límites en cuanto a su alcance, es en realidad un *antídoto* al crecimiento. Puesto en términos simples, el gobierno de la mayoría es como dos lobos y una oveja decidiendo qué van a almorzar.

En la literatura académica existe bastante consenso en que estas características generan crecimiento. Lo que no se ha establecido es qué sistemas políticos presentan dichas características. En un sistema político que en la actualidad carece de estas características, ¿qué tipo de reformas institucionales podrían producirlas?

Permítanme volver al punto de partida: los dos problemas que enfrenta un país que desea la transición a la democracia. Primero, no existe ningún acuerdo universal sobre la meta de prosperidad para una nación como un todo. Las instituciones políticas pueden no producir equidad o lo que la gente llama justicia económica social. De hecho, es probable que no la produzca, al menos no por sí solas. Los mercados generalmente producen prosperidad, pero rara vez generan equidad. En realidad, es común que los mercados hagan que la distribución del ingreso sea menos equitativa. Por lo tanto, si nuestro objetivo principal es la equidad o la justicia social, podríamos oponernos a las reformas de mercado, aunque nuestro objetivo secundario parezca estar a nuestro alcance. Si no concordamos que la prosperidad es el *telos*, o el fin, tampoco estaremos de acuerdo en que los mercados sean el medio ideal para la transición institucional.

Segundo, aun cuando comenzáramos a ponernos de acuerdo en el fin, no está claro que exista un camino a seguir, debido al problema del costo de transacciones. Los gobernantes autocráticos reconocen que no hay esperanzas de alcanzar el crecimiento económico con las instituciones políticas represivas existentes. Pero los autócratas no pueden entregar el poder por temor a represalias una vez traspasado el control sobre el poder militar. No podemos simplemente cambiar las instituciones políticas sin cambiar además la cultura política. El tratar

de cambiar a las instituciones políticas sin estar plenamente consciente de las restricciones impuestas por la cultura puede terminar en desastre.

Espero que estemos de acuerdo en dejar a la cultura para otro día, aun cuando no me he referido a ella. Por lo tanto, en el tiempo que me queda diré unas breves palabras sobre la transformación política y los cambios institucionales.

¿Qué hace que una transición del poder sea pacífica? Cuando se piensa en ello es un milagro. Es un milagro que un líder pueda decir “Voy a llamar a elecciones y me someteré a los resultados.” Es un milagro, realmente, que el Presidente o cualquier autoridad electa haga esto; después de todo tiene las llaves de los tanques. Las revoluciones en Estados Unidos... La primera fue en 1776... Pero hubo otra revolución en Estados Unidos en 1800. En la primera hubo disparos; no así en la segunda. Sin embargo, muchas personas llamaron a la elección de Thomas Jefferson “la revolución de 1800.” En realidad, fue la primera transformación pacífica en rechazo del poder militar en la historia del mundo. Encontró una feroz oposición por parte de los perdedores. No es difícil encontrar citas que describen lo que era posible que sucediera: un desastre de proporciones.

Por ejemplo, un periódico de Connecticut, *The Hartford Courant*, describía en 1800 la posible elección de Jefferson con estas palabras: “Casi no hay posibilidad de que escapemos a una guerra civil: el asesinato, el robo, la violación, el adulterio y el incesto serán enseñados y practicados abiertamente.” (Para ser justos, debo decir que esta predicción no fue acertada, o por lo menos no del todo. ¡Este tipo de cosas no sucedió sino hasta el gobierno de Bill Clinton en los años ‘90!)

Ahora bien, algo sucedió en Estados Unidos en 1800; algo que todos los países desean lograr: dos grupos que se odiaban mutuamente intercambiaron el poder sin disparar un solo tiro. Esto fue el resultado de haber seguido un conjunto de procedimientos previamente acordados. He ahí el problema: es fácil prometer que se aceptarán los resultados, pero si éstos no nos gustan, ¿por qué quedar sujetos a nuestra promesa?

Entonces, ¿cómo puede un grupo comprometerse? El grupo que está en el poder paradójicamente desea poder debilitarse a si mismo. El grupo en el poder desea poder decir: “Les entregaré las llaves de los tanques, de las fuerzas armadas, si ganan la elección.” Sin embargo, el grupo en el poder, de hecho sólo lo entregará si se cumplen tres condiciones.

La primera, para que el evento persista en el cambio debe percibirse como habiendo tenido lugar dentro del marco o reglas aceptadas y acordadas. Así el resultado será percibido como legítimo. Sin embargo, hay un aspecto cultural que no creo que se pueda imponer así como así. No se puede llegar y decir, “bueno, queremos establecer un gobierno y yo soy quién tiene las llaves de los tanques.” Cuando el líder pierde una elección ¿por qué dice “Es hora de entregar el poder”? ¿Por qué no decir, “Establezcamos otro gobierno, ése no resultó.”?

La segunda, los perdedores o actuales gobernantes, deben esperar que los ganadores, o nuevos gobernantes una vez en el poder continúen respetando las reglas. En particular, el grupo que entrega el poder debe creer que una vez que los nuevos gobernantes estén en posesión de los tanques, no habrá represalias del tipo mencionado anteriormente. Si yo me comprometiera a compensar a los perdedores, entonces éstos deberían decir “No tomaré todo cuando acepte esa compensación.” Esto nos mueve a hacer una pregunta difícil: ¿por qué la gente tiene que obedecer la constitución? Las constituciones sólo son “barreras de pergamino”: no pueden atajar las balas. Es indudable que cuando hay poco en juego cualquiera puede decir “creo en la Constitución”. Pero cuando hay mucho en juego, incluyendo la pérdida de riqueza y poder, ¿por qué renunciar a ellos?

Un estado cumple con los preceptos de una constitución organizando las instituciones de manera tal que cada funcionario o facción política piensa que perderá más recurriendo a la violencia que obedeciendo la constitución. Repetiré la idea: un estado cumple con los preceptos de una constitución organizando las instituciones de manera tal que cada funcionario o facción política piense que puede perder más recurriendo a la violencia de lo que espera ganar si viola la constitución. En consecuencia, una vez establecida, una constitución crea los incentivos para que los funcionarios de gobierno y los ciudadanos hagan cosas o se abstengan de hacerlas.

Esto nos lleva nuevamente al tema cultural, a formular la pregunta para la cual muchos de nosotros no tenemos una buena respuesta: *¿Qué se necesita para establecer una constitución que sea aceptada como legítima?* En 2000 Estados Unidos enfrentó lo que la mayoría de la gente coincidiría en describir como una crisis constitucional. Durante seis semanas no tuvimos Presidente. Eso fue seis semanas después de la elección. La Corte Suprema se demoró un poco más en anunciar el resultado, pero no hubo mucha diferencia. Había pasado mucho tiempo desde la elección y Estados Unidos aún no tenía un Presidente. Sin embargo ninguno de nosotros, creo, en Estados Unidos esperaba ver una columna de tanques rodeando la Casa Blanca. (¡Me pregunto si ustedes podrían predecir en qué dirección hubieran apuntado!).

Nadie esperaba una revolución, o un conflicto armado. Está en nuestra cultura el aceptar los resultados de las elecciones. Posiblemente pensamos, “¡Dios, qué lío!”, y no “¡Vaya! Estamos al borde de una guerra.” Las llaves de los tanques se entregaron en forma pacífica, no se movilizaron los tanques y la constitución se respetó, casi sin pensarlo dos veces.

Eso no quiere decir que no podría ser derogada, que no podría por lo menos ser modificada a consecuencia del resultado de la elección. Decir que es hora de revisarla no es lo mismo que decir que se está permanentemente sujeto a ella. Hay cosas que pasan...

Comparemos las constituciones o los estatutos con otra institución: el derecho consuetudinario, el cual tiene su base en los jueces. La decisión de aplicar un precedente es una elección del juez. Y si decido no atenerme a un precedente, mi decisión puede ser revocada por medio de la apelación. Muy pocos individuos poseen mucho poder unilateral: el poder de cualquier persona está restringido, limitado. Aceptamos las decisiones de los jueces como provenientes de la autoridad, pero ningún juez posee gran autoridad.

Bien. Se me ha terminado el tiempo. El problema de la transición a la democracia al que me he referido, se reduce a la cultura y a la capacidad de compromiso institucional. Ambos se relacionan de una manera que aún no comprendemos totalmente. Agradezco esta oportunidad para discutir estos difíciles problemas, y espero escuchar sus opiniones y preguntas.

Facultad de Gobierno

Campus San Carlos de Apoquindo, Av. La Plaza 700, Las Condes.
Teléfono: 2999 314 - Correo electrónico: facultad.gobierno@udd.cl
Sitio web: www.udd.cl/cpp
