

# Acción colectiva, regímenes políticos y crecimiento económico: hacia una discusión teórica

Luis Felipe Zegarra B.\*

## Resumen

No son pocos quienes opinan que la ausencia de debate y negociación es favorable al crecimiento económico, puesto que permite la aplicación de medidas económicas sin tomar en cuenta los intereses de ciertos grupos de presión. En este documento tratamos de demostrar que la realidad es totalmente contraria. Para ello, discutimos teóricamente cómo la producción de las reglas de juego es afectada por las características del mercado político, en particular por la acción colectiva y por la naturaleza del régimen político. Sobre la base de este análisis, concluimos que las reglas de juego son favorables al crecimiento económico si los costos de transacción por conformar una agrupación son despreciables, si las agrupaciones congregan a vastos sectores de la sociedad y cuentan con adecuados mecanismos de rendición de cuentas, y si el poder político no se encuentra concentrado.

## Abstract

Not a few people believe that the lack of debate and negotiation is in favor of the economic growth, because it permits the application of economic measures without taking into account the interests of certain pressure groups. In this paper, we try to demonstrate that the reality is totally contrary. For that, we discuss theoretically how the production of the rules of the game is affected by the characteristics of the political market, particularly by the collective action and by the nature of the political regime. On the basis of this analysis, we conclude that the rules of the game are in favor of the economic growth if the transaction costs to conform a group are depreciable, if the groups congregate wide sectors of the society and have adequate accountability mechanisms, and if the political power is not concentrated.

---

\* El autor agradece los comentarios de Cynthia Sanborn en la elaboración del documento. Sin embargo, las opiniones vertidas en él son de su única responsabilidad.

## INTRODUCCIÓN

Desde agosto de 1990, el gobierno emprendió una serie de reformas económicas que buscan llevar al país por la senda del crecimiento económico sostenido. El gobierno eliminó los controles de precios, liberalizó el comercio exterior, liberalizó la cuenta de capitales, privatizó las empresas públicas, definió más claramente los derechos de propiedad en varios sectores económicos y promulgó leyes de promoción de la inversión privada, nacional y extranjera. Esta política económica liberal ha tenido beneficios notorios. Hoy, los consumidores tienen mayores alternativas de consumo que cuando la competencia extranjera era limitada, los empresarios piensan más en mejorar la calidad del producto que venden y los trabajadores tratan de mejorar su productividad.

Además, el gobierno comprendió que el país no debía incurrir en crecientes déficit públicos y que no debían financiarse con emisión de circulante ni derroche de reservas internacionales. Como consecuencia de ello, el déficit público se redujo de 6,8% del PBI en 1990 a 0,9% en 1998, las reservas internacionales netas aumentaron de US\$ -105 millones en julio de 1990 a US\$ 9.183 millones en diciembre de 1998, y la inflación se redujo de 7,481% en 1990 a solo 6% en 1998.

Debido a la liberalización de los mercados y a la estabilización de la economía, los agentes privados tuvieron una menor incertidumbre para ahorrar e invertir. Por ello, la inversión privada aumentó de 12,9% del PBI en 1990 a 20,8% en 1998, las exportaciones aumentaron en 7% promedio anual entre 1990 y 1998, y el producto bruto interno ha mostrado tasas positivas de crecimiento desde 1993.

La reducción de la intervención del Estado en la economía no fue, sin embargo, una tarea fácil. Fujimori tuvo que sobreponer la política económica a los intereses de ciertos grupos de presión. Si bien las medidas económicas favorecían al conjunto de la sociedad, ciertos grupos de empresarios y sindicatos de trabajadores fueron afectados por dichas medidas. La reducción de los aranceles y el aumento de la competencia extranjera, por ejemplo, fueron posibles porque Fujimori se impuso a los intereses de los empresarios que producen para el mercado interno, para quienes era más beneficioso evitar la competencia de empresas foráneas. Los sindicatos también fueron afectados con la nueva política económica. La determinación de los sueldos y salarios a través del libre juego de la oferta y la demanda laboral, significaba que aquellos trabajadores que no eran productivos perderían sus puestos de trabajo.

La aplicación de medidas económicas de corte liberal ha sido, entonces, favorecida por la concentración del poder político en manos del Ejecutivo. Con el autogolpe de abril de 1992 y el cierre del Congreso, Fujimori logró la aceleración en la aplicación de las reformas

económicas. Es decir, tuvo el poder para dictar las normas legales que incentivarían el crecimiento económico sin apelar al debate y a la negociación con los grupos de oposición. Por ello, no son pocos quienes piensan que la falta de negociación y de debate favorece la aplicación de un programa económico liberal, porque permite la aplicación de tales reglas de juego sobre los intereses particulares de algunos grupos de presión. ¿Son entonces la falta de representación política de la sociedad y la concentración política favorables al crecimiento económico?

En este artículo, tratamos de responder a esta interrogante. Para ello, analizaremos primero cuáles son las reglas de juego que favorecen al crecimiento económico. Luego, discutiremos cuáles son las condiciones del mercado político que permiten que las reglas de juego producidas sean favorables al crecimiento de la economía. En particular, veremos cómo la acción colectiva de la sociedad y la naturaleza del régimen político pueden ser determinantes en el crecimiento de una economía.

## LAS REGLAS DE JUEGO

Tomando como punto de partida la teoría neoclásica, podemos decir que el crecimiento económico de largo plazo de una sociedad depende del intercambio comercial entre los individuos y la especialización del trabajo, lo cual a su vez se explica por los costos de transacción que enfrentan los individuos<sup>1</sup>. Según los economistas neoclásicos institucionales, los costos de transacción no son exógenos sino que dependen de lo que ellos llaman reglas de juego. Las reglas de juego o instituciones son aquellas normas legales y códigos de conducta que fomentan algunas acciones y restringen otras. Algunas reglas de juego fomentan el intercambio comercial y, por lo tanto, el crecimiento de un país a través de la reducción de los costos de transacción, tales como las leyes que favorecen el libre mercado y las sentencias judiciales en favor del cumplimiento de los contratos. Otras reglas de juego, por el contrario, desincentivan el intercambio comercial y el crecimiento económico, tales como las excesivas regulaciones y la actitud de la sociedad en favor de la estatización de las empresas privadas. Por lo tanto, de acuerdo con el enfoque institucional de la teoría neoclásica, en el largo plazo, las diferencias en las tasas de crecimiento se explican por las diferencias en las reglas de juego.

Las reglas de juego deben cumplir principalmente cinco condiciones para favorecer el crecimiento económico. Primero, las reglas de juego deben respetar el libre juego de la

---

1. North, Douglas, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

oferta y demanda en los mercados privados, con el fin de incentivar la iniciativa privada. El respeto de la libertad individual en la realización de las transacciones comerciales es sumamente importante para la disminución de los costos de transacción y el fomento de la producción<sup>2</sup>. Por el contrario, la intervención del Estado en los mercados privados, vía exoneraciones tributarias, subsidios y controles de precios, distorsiona los precios relativos y los incentivos a comerciar y producir.

Segundo, en los mercados públicos, las reglas de juego deben ser tales que los recursos públicos se manejen en forma eficiente. Tanto la recaudación como el gasto de los recursos públicos deben tener como objetivo la provisión de bienes públicos, con el fin de disminuir los costos de transacción que enfrentan los agentes privados. El Estado debe encargarse de proveer (aunque no necesariamente producir) en forma eficiente seguridad interna y externa, justicia e infraestructura, entre otros bienes y servicios públicos.

Tercero, las reglas deben ser tales que los derechos de propiedad estén definidos claramente y sean garantizados<sup>3</sup>. Los agentes económicos deben estar seguros de que los contratos serán respetados, al ser desincentivados los comportamientos oportunistas de otros agentes privados. Si, por el contrario, los agentes privados tienen la facultad para violar los contratos, en la práctica, el marco institucional no fomentará la realización de transacciones comerciales ni el crecimiento de la producción.

Cuarto, las reglas de juego deben restringir comportamientos oportunistas de los agentes públicos, es decir, de las autoridades. De esta manera, los agentes privados tendrán la certeza de que su riqueza real no se verá depreciada ante el manejo populista de las políticas macroeconómicas, que devenga en crisis inflacionarias y devaluaciones de la moneda nacional<sup>4</sup>. En varios países como el nuestro, los gobernantes han tenido la potestad para optar por políticas macroeconómicas expansivas con el fin de mejorar en el corto plazo los niveles de bienestar de la población, a costa de una mayor pobreza en el mediano

- 
2. Existe una abundante literatura que provee evidencia teórica y empírica sobre las ventajas del libre mercado para lograr mayores tasas de crecimiento económico. Al respecto, revisar Barro, Robert, *Democracy and Growth*, NBER Working Paper No. 4909, Cambridge: octubre 1994; Barro, Robert, "Economic Growth in a cross section of countries", en *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, No. 2, Cambridge: The MIT Press, mayo 1991, pp. 407-443; Friedman, Milton, *Capitalism and Freedom*, Chicago: The University of Chicago Press, 1962; Hayek, Frederich, *The Constitution of Liberty*, Chicago: The University of Chicago Press, 1978; y North, Douglas, *op. cit.*
  3. Para mayor detalle, revisar Alston, Lee, Thráinn Eggertsson y Douglass North, *Empirical Studies in Institutional Change*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996; North, Douglas, *op. cit.*
  4. Al respecto, revisar Corbo, Vittorio y Patricio Rojas, "Investment, Macroeconomic Stability and Growth: The Latin American Experience", en *Revista de Análisis Económico*, vol. 8, No. 1, Santiago: ILADES, Georgetown University, junio 1993, pp. 19-35; Hayek, Frederich, *op. cit.*; Kormendi, Roger y Philip Meguire, "Macroeconomic Determinants of Growth: Cross-Country Evidence", en *Journal of Monetary Economics*, vol. 16, No. 2, enero 1985, pp. 141-163.

y largo plazo. En estos países, los inversionistas no tienen el incentivo para colocar sus recursos en proyectos de largo plazo, por lo que el crecimiento de estas economías ha sido menor.

Por último, las reglas de juego deben ser estables. En la práctica, la inestabilidad de las reglas de juego implica que si bien en el presente gobierno los mercados privados operan libremente, los recursos públicos son asignados eficientemente, los contratos son cumplidos y las políticas macroeconómicas expansivas son restringidas; en el futuro es probable que el marco institucional cambie totalmente, a un extremo intervencionista y populista. En esas circunstancias, los agentes privados tendrán demasiada incertidumbre por su futuro, de tal manera que serán menos proclives a tomar decisiones de largo plazo<sup>5</sup>.

Si estas son las condiciones que deberían cumplir las reglas de juego para que una economía logre el ansiado crecimiento económico, entonces, ¿por qué no todos los países producen este tipo de reglas de juego? ¿Acaso no es cierto que todas las sociedades desean mejorar el bienestar de las personas que las integran? ¿Por qué entonces solo algunos países han producido reglas de juego favorables al crecimiento económico y otros, por el contrario, se han caracterizado por aplicar políticas que los han llevado al estancamiento y la pobreza? En las siguientes líneas, veremos cómo dependiendo de las características del mercado político y de los agentes que participan en él, podemos explicar las diferencias en las reglas de juego producidas.

## LA NATURALEZA DEL MERCADO POLÍTICO

El mercado político es aquel donde los miembros del gobierno producen reglas de juego de acuerdo con las demandas de los grupos de interés, los partidos políticos y los propios ciudadanos. Los miembros del gobierno son el jefe de gobierno, el jefe de Estado, los ministros, los parlamentarios, los jueces, los fiscales, los miembros de los tribunales constitucionales, los funcionarios públicos de distinta jerarquía, los alcaldes y los regidores, entre otros. Estas autoridades tienen la facultad para producir reglas de juego. A través de la promulgación de normas legales, las autoridades de distinta jerarquía crean y recortan impuestos y subsidios, modifican los aranceles, deciden a qué sectores destinar el gasto público, privatizan o estatizan empresas, controlan o liberalizan los precios, etc. De esta manera, los miembros del gobierno pueden afectar la riqueza de los agentes privados, por lo que estos tendrán el incentivo para demandar aquellas reglas de juego que mejor los

---

5. Revisar Alston, Lee, Thráinn Eggertsson y Douglass North, *op. cit.*

favorezcan. Ya sea individualmente o en grupos, los agentes privados demandan reglas de juego, a cambio de las cuales los gobernantes y funcionarios públicos obtienen votos, prestigio, poder político y, en algunos casos, sobornos.

Los agentes privados o ciudadanos pueden demandar reglas de juego individualmente o colectivamente. Colectivamente, con el fin de materializar sus demandas, los agentes privados con intereses afines forman agrupaciones, tales como sindicatos de trabajadores formales, gremios de industriales, gremios de campesinos, asociaciones de empresarios informales, partidos políticos, asociaciones de consumidores, entre otras. Trabajadores de la misma empresa tendrán un incentivo para formar un sindicato a través del cual puedan negociar mejoras salariales. Empresarios de la misma rama también tienen un incentivo para agruparse y pedir determinadas políticas al gobierno.

Estas organizaciones pueden congregarse a amplios sectores de la sociedad o, más bien, pueden ser específicos a un sector político, económico, social. Pueden haber sindicatos que congreguen, por ejemplo, a todos los trabajadores formales de una ciudad; y otros sindicatos integrados tan solo por los obreros de una empresa específica. Igualmente, pueden haber gremios que congreguen a todos los empresarios de un país, y otros gremios que sean integrados tan solo por ciertos industriales textiles o por algunas empresas exportadoras. Asimismo, pueden haber partidos políticos que representen a una pequeña élite y otros partidos que representen a vastos sectores de la sociedad.

Los ciudadanos también pueden exponer sus demandas individualmente. En las democracias, el proceso más común para lograr sus objetivos individualmente es el proceso electoral. A través de la votación por un candidato para la Presidencia o para el Congreso, los ciudadanos tratan de decidir por mayoría cuál será en términos generales la línea que seguirá el programa económico. Sin embargo, el carácter general de la votación (uno no vota por una medida específica, sino por un conjunto de políticas generales que el candidato promete aplicar) y la gran incertidumbre acerca de las acciones que podrían tomar las autoridades elegidas en los próximos años, hacen del proceso electoral un mecanismo sumamente imperfecto de materialización de las demandas de los ciudadanos. En todo caso, tal como veremos más adelante, la imperfección de los mecanismos de transmisión de las demandas de los agentes privados, agrupados o no, varía de acuerdo con las características del sistema político.

## CONCENTRACIÓN DEL PODER Y REGÍMENES POLÍTICOS

Es importante detenernos en el análisis de los regímenes políticos en la estructura del mercado político y sobre todo en la centralización del poder político. Dependiendo del régimen político, podemos tener un país con un gobernante central todopoderoso o un país con un Parlamento representativo, en el que el poder político está distribuido según las preferencias de los votantes. El régimen político determina, pues, si las reglas de juego serán ofrecidas en un mercado monopólico o no.

En este documento diferenciaremos tres tipos de regímenes políticos: las autocracias, las democracias delegativas y las democracias representativas. En el caso de las autocracias, el poder político se encuentra concentrado en las manos de un gobernante central, quien subordina a todas las demás organizaciones que podrían en otras circunstancias equilibrar el poder político (Parlamento, Poder Judicial, etc.). En las autocracias, los agentes privados no tienen la facultad para expresar sus demandas a través de procesos electorales, por lo que la conformación de grupos podría convertirse en la única manera de transmisión de las demandas. Sin embargo, en la medida en que el gobernante central tiene un gran poder político, tiene la facultad para impedir la formación de algunas o de todas las agrupaciones.

Las democracias delegativas y las democracias representativas se caracterizan por la realización de elecciones cada cierto número de años. De esta manera, los ciudadanos tratarán de premiar o castigar a los parlamentarios y al jefe de gobierno, según los resultados de sus gestiones. Sin embargo, en el caso particular de las democracias delegativas, las elecciones son una modalidad sumamente imperfecta de rendición de cuentas<sup>6</sup> por la inexistencia de equilibrio de poderes. Las democracias delegativas tienden a favorecer la concentración del poder político en manos del Ejecutivo, debido a la dependencia del Parlamento y del Poder Judicial con respecto al Ejecutivo, a la centralización del poder político en desmedro de los gobiernos locales y, muchas veces, a la inexistencia de una prensa libre e independiente.

En las democracias delegativas, en comparación con las autocracias, desde el gobierno habrá una menor obstrucción de la conformación de agrupaciones de individuos y de la exposición de las demandas de los distintos agentes privados. Sin embargo, aun así, la concentración del poder político en las manos del Ejecutivo posibilita al gobernante central marginar a algunas agrupaciones, de tal manera que solo se materializarán las demandas de ciertos grupos.

---

6. O'Donnell, Guillermo, *Accountability horizontal*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1997.

En el caso de las democracias representativas, el poder político se encuentra equilibrado entre distintas instancias estatales, con un Parlamento y un Poder Judicial autónomos, con la descentralización de las funciones del gobierno central hacia los gobiernos locales, y con una prensa libre e independiente. La rendición de cuentas ya no es solo vertical, sino además horizontal<sup>7</sup>. En las democracias representativas, no hay mayor obstáculo externo a la conformación de agrupaciones, por lo que las reglas de juego serán el producto de las negociaciones entre los miembros del gobierno, los grupos de presión y los partidos políticos. Como consecuencia, hay un mayor número de agrupaciones y no se materializarán exclusivamente los deseos del gobernante central.

## LA ACCIÓN COLECTIVA, EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LA REDISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA

En el mercado político, los agentes privados tienen la posibilidad de exponer sus demandas al gobierno a través de la conformación de agrupaciones. Formando parte de un grupo, los ciudadanos tienen mayores posibilidades de materializar sus demandas, pues la presión que se ejerce sobre el gobierno es mayor que de manera individual. Tanto los parlamentarios como el mismo jefe de gobierno, prestarán más atención a las demandas de un sindicato de trabajadores que logra paralizar a todos los sectores laborales de una ciudad que a las demandas de un único trabajador. Similarmente, serán más apreciadas las demandas de un gremio que congrega a todos los empresarios de un país, que las demandas de unos cuantos pequeños empresarios.

Pese a la existencia de beneficios que confiere la agrupación de agentes en torno a fines comunes, solo algunos ciudadanos optarán por conformar una agrupación. Es cierto que la conformación de una asociación confiere beneficios referidos a la canalización más efectiva de las demandas colectivas, pero la decisión de hacerlo también implica una serie de costos. Consideremos, por ejemplo, el caso de los campesinos que no tienen derechos de propiedad legalmente definidos sobre las tierras que les pertenecen. Algunos de ellos (quienes viven en la misma región y tienen mayores posibilidades de comunicarse entre ellos) podrían conformar un gremio de campesinos que busque presionar al gobierno para que legisle en su favor. Los beneficios estarían asociados a la posibilidad de vender sus tierras o a la posibilidad de contraer financiamiento como consecuencia de la definición clara de los derechos de propiedad. Los costos tendrían que ver con el dinero y el tiempo invertidos en las reuniones y gestiones con el fin de captar más afiliados y de presionar al gobierno para

---

7. *Ibid.*



que legisle en su favor. En el caso que los agricultores viviesen muy lejos unos de otros y fuese sumamente difícil llegar a acuerdos, posiblemente los costos serían mayores que los beneficios; aun más, cuando los beneficios serían recibidos en el futuro, mientras que los costos serían asumidos en el presente. Los elevados costos de transacción estarían obstaculizando la conformación de una agrupación de campesinos. En general, en la medida en que los costos por conformar un grupo sean mayores que los beneficios esperados, los individuos no optarán por pertenecer a uno. Ello será más probable en el caso de los grupos grandes y heterogéneos. En esos casos, la conformación del grupo y el proceso para llegar a acuerdos sobre la distribución de los beneficios y los costos requieren una gran inversión en dinero y tiempo, a diferencia de los grupos pequeños y homogéneos<sup>8</sup>.

La existencia de costos de transacción en la conformación de agrupaciones de individuos implica que no todos los ciudadanos pertenezcan a una agrupación. Por lo tanto, en una democracia representativa, donde las decisiones son tomadas en muchos casos como consecuencia de las negociaciones entre el gobierno y los diferentes sindicatos de trabajadores, gremios empresariales y partidos políticos, las reglas de juego tenderían a favorecer a aquellos que pertenecen a alguna de las agrupaciones que participan en el debate. Por el contrario, aquellos ciudadanos que solamente tratan de exponer sus demandas en los procesos electorales sufrirán frecuentemente una pérdida de su riqueza, como consecuencia de esas reglas de juego. No debería extrañarnos, en tales circunstancias, que algunas reglas de juego no tiendan a favorecer el crecimiento económico, sino la redistribución de la riqueza en favor de quienes pertenecen a alguna agrupación. Serán frecuentes entonces las leyes de salarios mínimos y estabilidad laboral que benefician a los trabajadores sindicalizados y no a los desempleados, debido a que no existen agrupaciones que congreguen a los desempleados. Y también serán frecuentes las leyes de protección industrial que favorecen a los empresarios nacionales en desmedro de los consumidores, debido a que es probable que los industriales formen un gremio que los agrupe a diferencia de los consumidores. En general, en la medida en que no todos los agentes privados pertenecen a una agrupación, las reglas de juego tenderán a incentivar la producción de algunas reglas de juego redistributivas en favor de quienes pertenecen a algún gremio, sindicato, asociación o partido político<sup>9</sup>.

Este no es, sin embargo, el único aspecto negativo de la acción colectiva de los agentes privados. Por más que, en una situación utópica, todos los agentes privados pertenezcan a alguna agrupación a través de la cual busquen concretar objetivos comunes, si todos los

---

8. Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action. Public Goods and The Theory of Groups*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1971.

9. *Ibid.*

grupos de individuos son pequeños, no tendrán el incentivo para presionar por leyes que favorezcan el crecimiento de la economía. Ello ocurrirá incluso si un mayor crecimiento y la estabilidad de las reglas de juego benefician a toda la población (los empresarios obtendrían mejores precios por sus productos y los trabajadores obtendrían mejores sueldos), es decir, si todos ganan cuando la economía crece. En ese caso, una agrupación tendría ingresos por presionar al gobierno para que efectivamente las leyes incentiven el crecimiento económico. Sin embargo, si dicha agrupación es pequeña, solo obtendría una pequeña porción de esa mayor riqueza, pero tendría que incurrir en todos los costos por lograr que efectivamente esas normas legales sean promulgadas. No tendría el incentivo para presionar para que se produzcan tales reglas de juego.

Ello no implica que para la sociedad en su conjunto no sean beneficiosas las normas legales que incentivan la inversión privada y el crecimiento económico. Sin embargo, la naturaleza de bien público de tales reglas de juego, que favorecen el crecimiento económico, implica que una agrupación que congrega a un pequeño porcentaje de la sociedad probablemente no tenga los incentivos necesarios para demandar tales reglas de juego<sup>10</sup>.

Por el contrario, si la agrupación presiona por la redistribución del ingreso en favor de sus integrantes, ese grupo de individuos sufrirá solo una pequeña porción de los efectos negativos que dichas reglas de juego tendrían en el crecimiento de la economía. Consideremos, por ejemplo, el caso de un gremio de industriales que es beneficiado con la protección de la competencia extranjera. Estas leyes proteccionistas tienen un efecto nocivo en el crecimiento de la economía, por lo que los industriales también tendrían que enfrentar parte de los efectos negativos de la disminución de la tasa de crecimiento económico. Pero solo una parte, por lo que los ingresos recibidos por los industriales serían mayores que los costos. Dichas reglas de juego serán entonces favorables al gremio de industriales. Asimismo, los trabajadores sindicalizados tienen el incentivo para demandar leyes de salarios mínimos y de estabilidad laboral, pues ellos enfrentarían solo una pequeña porción de los efectos negativos que dicha regulación trae consigo, pero gozarían de mayores ingresos.

En general, podemos decir que las pequeñas agrupaciones de agentes privados no tienen el incentivo para presionar por reglas de juego que favorezcan el crecimiento económico, debido a que el crecimiento económico es una suerte de bien público. Una agrupación que demanda tales reglas de juego enfrentará los costos y solo una parte de los beneficios sociales. Y una agrupación que demanda la redistribución del ingreso en favor de sus integrantes gozará de los beneficios y enfrentará solo una parte de los costos sociales.

---

10. Olson, Mancur, *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*, New Heaven y London: Yale University Press, 1982.

Existen, sin embargo, agrupaciones lo suficientemente grandes como para que les sea favorable demandar reglas de juego que incentiven el crecimiento económico. Este es el caso de los grupos de presión que articulan las demandas de un alto porcentaje de la población. Un grupo de presión grande sí disfrutará de los beneficios de un mayor crecimiento, por lo que presionará para que las reglas de juego favorezcan más la productividad y no la redistribución del ingreso. Esta es una razón por la que los partidos políticos fuertes, que involucren a una gran proporción de la población, podrían presionar sobre todo por reglas de juego favorables al crecimiento económico y no por la redistribución del ingreso. Por el contrario, si hay muchos partidos políticos que representan tan solo a ciertos sectores específicos de la economía, entonces las reglas de juego demandadas estarán orientadas a favorecer la redistribución de la riqueza y no el crecimiento de toda la economía.

Aquí debemos tener cuidado de no considerar a las masas populares desorganizadas como agrupaciones grandes. Las masas populares no gozan de articulación de sus demandas, por cuanto ellas no cuentan con organización alguna. Funcionan más bien como vastos conglomerados de personas reunidos en ciertas circunstancias y en determinado contexto. Por lo tanto, no internalizan los beneficios sociales del crecimiento económico ni los costos sociales de las políticas redistributivas. No tienen los incentivos para demandar reglas de juego en pro del crecimiento económico, y son propensas a demandar leyes populistas y redistributivas. Cuando hablamos de agrupaciones grandes, no nos referimos exclusivamente a que estén conformadas por una gran porción de la sociedad, sino además a que cuentan con algún tipo de organización que articule sus demandas<sup>11</sup>.

Por otro lado, por más que todas las agrupaciones sean grandes y articulen las demandas de vastos sectores de la economía, no deberíamos pensar que demandarán siempre reglas favorables al crecimiento económico y nunca la redistribución del ingreso. Consideremos el caso de los sectores laborales. Por más que estén agrupados en un sindicato nacional, no podemos asegurar que estén de acuerdo con la desregulación del mercado laboral, así ella incentive la inversión privada y mejore el empleo y las remuneraciones reales en algunos años. Las diferencias en la valoración del tiempo implican que, en el corto plazo, los trabajadores puedan preferir leyes de salarios mínimos y de estabilidad laboral. En forma similar, por más que en el largo plazo la apertura comercial implique mayores posibilidades de negociar con el mundo y aprovechar nuestras ventajas comparativas, habrá sectores

11. En esa línea, Mainwaring y Scully sostienen que la debilidad institucional del sistema de partidos en América Latina ha sido una de las razones principales por las que se han aplicado políticas populistas (Mainwaring, Scott y Timothy Scully, "La institucionalización de los sistemas de partido en América Latina", en *América Latina hoy*, No. 16, agosto 1997).

empresariales que no estarán de acuerdo con la reducción brusca de los aranceles. La apertura comercial implicará la necesidad de ser más eficientes desde ahora, situación a la que los industriales podrían ser adversos.

Por lo tanto, en todo momento, existirán gremios de empresarios, sindicatos de trabajadores o partidos políticos que estén en contra de que todas las reglas de juego estén dirigidas a ofrecer mayores ventajas a la inversión privada y al intercambio comercial. Siempre habrá algunas agrupaciones que, dada su valoración del tiempo o incluso por razones ideológicas (en el caso de los partidos políticos), puedan estar en favor de reglas de juego redistributivas.

Existe otra razón por la que la conformación de grupos podría obstaculizar el crecimiento económico. Si las agrupaciones no cuentan con adecuados mecanismos de rendición de cuentas de sus dirigentes, así los grupos sean grandes y articulen las demandas de vastos sectores de la sociedad, podrían demandar reglas contrarias al crecimiento. Aprovechando la influencia de una agrupación, el dirigente podría demandar la promulgación de normas legales en beneficio propio y no en beneficio colectivo de la agrupación que representa. Ello se debe a que en ausencia de mecanismos de rendición de cuentas, el dirigente no internalizará los beneficios sociales del crecimiento económico ni los costos sociales de las políticas redistributivas. En ese caso, las reglas de juego podrían tomar cualquier giro; pero siempre tendrán como fin beneficiar a las cúpulas que lideran los gremios de empresarios, los sindicatos de trabajadores, las organizaciones populares o los partidos políticos.

Como consecuencia, podemos mencionar varios aspectos de la acción colectiva que debemos tomar en cuenta para explicar por qué algunos países han logrado mayores tasas de crecimiento económico que otros. En primer lugar, no todos los ciudadanos forman parte de una agrupación, por lo que aquellos que sí integran una, tenderán a demandar leyes redistributivas del ingreso. En segundo lugar, si los grupos articulan las demandas de pequeños y específicos sectores de la economía, entonces tenderán a demandar reglas de juego redistributivas debido a que el crecimiento económico es una suerte de bien público. En tercer lugar, por más que todos los grupos sean grandes, por diferencias en la valoración del tiempo o por razones ideológicas, algunos de ellos podrían demandar reglas redistributivas, aunque en el largo plazo ello desmejore sus ingresos. En cuarto lugar, la inexistencia de adecuados mecanismos de rendición de cuentas al interior de las organizaciones, podría facilitar a los líderes de ellas a demandar reglas de juego con el fin de obtener beneficios privados antes que beneficios colectivos para el grupo que representan.

## ACCIÓN COLECTIVA Y CONFLICTO SOCIAL

La acción colectiva de la sociedad explica no solo las diferencias en tasas de crecimiento económico, sino además cuán estables ellas son. Esto es importante porque la inestabilidad de las reglas de juego devendrá en un mayor riesgo país, mayores tasas de interés, menor acceso a líneas de crédito, menor cantidad de proyectos de inversión, menor producción y menor empleo.

Una de las causas de la inestabilidad de las reglas de juego es el enfrentamiento entre agrupaciones con diferentes demandas, como consecuencia del mal manejo del conflicto social<sup>12</sup>. El conflicto social que existe en todas las sociedades implica la existencia (no el enfrentamiento) de agrupaciones con diferentes demandas. Los gremios de empresarios, por ejemplo, pueden demandar al gobierno la eliminación de las leyes de estabilidad laboral, mientras que los sindicatos de trabajadores pueden demandar que no se elimine. Existe, pues, un conflicto de intereses entre los empresarios y los trabajadores<sup>13</sup>.

Dependiendo de las características del mercado político, el conflicto social podría devenir en intentos por llegar a consensos entre las distintas agrupaciones o, en caso contrario, en enfrentamientos continuos por la imposición de las reglas de juego. Para el conjunto de la sociedad, los enfrentamientos entre distintas agrupaciones devendrán en inestabilidad de las reglas de juego, lo que sería sumamente dañino para el crecimiento de la economía. Consideremos, por ejemplo, que existen solo dos grupos de presión: los sindicatos de trabajadores y los gremios de empresarios. Supongamos que, en un primer gobierno, ciertos gremios empresariales tienen la suficiente capacidad como para influir en las decisiones del gobernante central. Si estos gremios empresariales a través del gobernante central deciden unilateralmente que los mercados privados deberían operar libremente sin ningún tipo de control, y que el gasto público y los impuestos deberían ser reducidos radicalmente, la sociedad en su conjunto logrará un mayor bienestar. Sin embargo, los sindicatos podrían sufrir en el corto plazo los embates de la liberalización del mercado laboral, pues muchos trabajadores sindicalizados e improductivos serían despedidos. Si las reglas de juego se han impuesto y no han surgido de la negociación entre los diferentes sectores de la sociedad, es muy probable que los sindicatos afectados por estas medidas liberales deseen influir en las decisiones del próximo gobierno con el fin de cambiar las reglas de juego, incluso

12. Amadeo, Edward y Tariq Banuri, "Política económica y manejo del conflicto", en *El Trimestre Económico*, vol. 57 (1), No. 225, México D.F.: F.C.E., enero-marzo 1990, pp. 241-275.

13. Es importante anotar que la existencia de un conflicto social o de intereses no implica que en el largo plazo la sociedad en su conjunto, no estará mejor con reglas de juego que incentiven la inversión privada y el crecimiento económico. El problema surge porque en el corto plazo, la liberalización de los mercados y la aplicación de políticas macroeconómicas ortodoxas pueden beneficiar a unos y perjudicar a otros.

totalmente. Digamos que durante el próximo gobierno, efectivamente, los sindicatos de trabajadores tienen el poder para unilateralmente formular las políticas económicas. Entonces, el programa económico podría caracterizarse por controles de precios de los alimentos, aumentos artificiales de los salarios y mayor gasto público, financiado con mayores impuestos a las utilidades de las empresas. Si este enfrentamiento entre grupos de presión se perpetúa, las políticas económicas serán altamente volátiles, lo que perjudicará a todos los miembros de la sociedad<sup>14</sup>.

Es importante reconocer, ¿cuáles son los factores que explican el enfrentamiento político entre agrupaciones con intereses distintos? ¿Por qué algunas sociedades han llegado a consensos sobre los lineamientos generales de las políticas económicas, mientras que otras sociedades se han enfrascado en continuas luchas internas por la toma del poder político y la imposición de las reglas de juego?

En primer lugar, si los costos de transacción para la conformación de grupos son sumamente elevados, será poco probable que la sociedad llegue a consensos mínimos, por lo que las reglas de juego difícilmente se mantendrán. Si por un largo período de tiempo ha sido imposible para un conjunto de individuos la conformación de una agrupación que los represente, sentirán una suerte de represión política que los llevará a rechazar las reglas de juego propuestas por las agrupaciones ya existentes. Por más que las reglas de juego impuestas por aquellos que tienen representación política sean favorables al crecimiento económico, el hecho de que hayan sido impuestas devendrá en que los sectores de la población que no cuentan con representación política, y que no han participado ni siquiera indirectamente en la fijación de las líneas maestras del programa, no se sientan identificados con él. Las reglas de juego son ajenas a los sectores sin representación en el debate político y económico, por lo que existe la convicción de que son propias de otros grupos. En épocas de bonanza económica los programas impuestos no sufrirán el rechazo, pero cuando la economía entra en crisis, ya sea por *shocks* externos, la población presionará por un cambio de las reglas de juego<sup>15</sup>.

14. Esta es, precisamente, la historia política y económica del Perú. Durante toda la historia republicana, los partidos políticos, gremios empresariales y sindicatos de trabajadores se han enfrentado entre sí con el fin de materializar los intereses de sus integrantes, sin llegar a consenso alguno (ver por ejemplo Cotler, Julio, *Clases, Estado y nación en el Perú*, Lima: IEP, 1978). Como consecuencia de este enfrentamiento continuo, las políticas económicas en Perú han oscilado como un péndulo cada 20 años (Gonzales de Olarte, Efraín y Lilian Samamé, *El péndulo peruano. Políticas económicas, gobernabilidad y subdesarrollo, 1963-1990*, Lima: IEP, 1994).

15. Por ello, la 'sostenibilidad' del actual programa económico no está asegurada. Por más que las reglas de juego aplicadas por el gobierno de Fujimori hayan sido en líneas generales favorables al crecimiento económico de largo plazo, el hecho de que no hayan sido surgido del debate y la negociación ha llevado a muchos a sostener que el programa económico debe ser cambiado, puesto que ha sido impuesto por los organismos internacionales y los inversionistas extranjeros (Zegarra Basurco, Luis Felipe, "Regímenes políticos y crecimiento económico en

Esta situación es más grave cuando existen fuertes diferencias económicas y sociales en la población. Que las reglas de juego hayan sido impuestas por los sectores con mayor poder adquisitivo, digamos los empresarios más influyentes, equivaldrá, en las conciencias de los sectores populares, a reglas de juego "creadas para favorecer a los más ricos". La imposición de las reglas de juego habrá provocado la reacción de los sectores que no participaron en la formulación de tales reglas. Se habrá fomentado la llamada "lucha de clases". En esas circunstancias, entre los trabajadores no existirá la convicción de que es necesario el consenso con los sectores empresariales. Su marginación del debate económico los llevará a pensar que la única manera de solucionar sus problemas es con "conquistas populares", lo que favorecerá la aplicación de políticas económicas populistas. Además, existirá la convicción de que los derechos de propiedad, tal como están establecidos, solo favorecerán a los grandes empresarios. La solución de la pobreza consistirá en la modificación o, según los más radicales, en la eliminación total de dichas reglas de juego. Habrá entonces que controlar los mercados, aplicar políticas macroeconómicas más expansivas e, incluso, estatizar la propiedad privada. Es más, aunque el gobierno opte tan solo por expandir el gasto público, manteniendo políticas monetarias restrictivas y el respeto por la propiedad privada, el efecto negativo sobre la economía no será despreciable<sup>16</sup>.

En segundo lugar, si los grupos articulan las demandas de un pequeño sector de la sociedad, las demandas serán sobre todo por reglas de juego redistributivas, lo que dificultará la búsqueda de consensos. De la misma manera que los grupos pequeños no internalizan los costos sociales de un menor crecimiento producto de reglas de juego redistributivas, tampoco internalizan los costos sociales de una mayor inestabilidad de las reglas de juego<sup>17</sup>.

En tercer lugar, por más que todos los grupos articulen las demandas de vastos sectores de la sociedad, el hecho de que algunos grupos valoren demasiado el presente y muy poco el futuro incentiva el enfrentamiento, debido a que los efectos negativos de la inestabilidad de las reglas de juego se materializan sobre todo en el largo plazo. Consideremos, por

---

el Perú, 1978-1998. Por qué la concentración del poder es un obstáculo al crecimiento económico", en *Instituciones y Desarrollo*, No. 4, Barcelona (España): Universidad Pompeu Fabra, setiembre 1999, pp.125-162).

16. Este deseo por reivindicaciones ha sido la norma en Perú. Durante los gobiernos de José Bustamante y Rivero (1945-48), Fernando Belaunde (1980-85) y de Alan García (1985-90), una vez que los sectores populares tradicionalmente marginados lograron una mayor representación política, presionaron por conquistas populares, lo que llevó a la aplicación de políticas populistas que dañaron la economía del país (Zegarra Basurco, Luis Felipe, *op. cit.*).
17. En Perú, las agrupaciones por lo general no han integrado las demandas de vastos sectores de la sociedad. El Presidente de turno ha mantenido relaciones cercanas con algunos empresarios (generalmente los más poderosos económicamente), quienes no han tenido el incentivo para negociar las reglas de juego con los gremios empresariales más organizados y con los sectores laborales. Y las masas populares desorganizadas, al no articular las demandas de sus integrantes, han sido propensas a demandar políticas populistas, y a concebir a las relaciones políticas como un juego de suma cero.

ejemplo, el caso de sindicatos de trabajadores con bajos niveles de educación y calificación. Ellos podrían valorar relativamente el presente más que el resto de la sociedad, debido a los bajos ingresos que reciben. En este caso, serán sumamente adversos a la liberalización de los mercados de factores y estarán de acuerdo con la imposición de normas legales de estabilidad laboral, pagos por despido, etc., por más que esas medidas no se mantengan en el largo plazo. Lo importante para ellos será subsistir este año y no lo que pase en los próximos años.

En cuarto lugar, la inexistencia de mecanismos de rendición de cuentas de los líderes de las agrupaciones devendrá en que, muchas veces, ellos no estén interesados en llegar a consensos con otras agrupaciones. Preferirán sus objetivos personales antes que garantizar cierta estabilidad de las reglas de juego. Esto es particularmente palpable en el caso de los partidos políticos. Considere, por ejemplo, que existen dos partidos políticos: el partido político al que pertenece el gobernante de turno y el partido de oposición. Si el partido político que gobierna no tiene los mecanismos de rendición de cuentas adecuados, el líder (que puede ser el jefe de gobierno) podría estar interesado en imponer una serie de normas legales que devengan en beneficios personales, ya sean del tipo pecuniario o de popularidad. Si el partido de oposición tampoco cuenta con efectivos mecanismos de rendición de cuentas, los líderes de oposición podrían buscar beneficios personales aparentando ser "representantes del pueblo" o "luchadores de los derechos de la población", por lo que muchas veces se opondrían a cuanta propuesta formule el jefe de gobierno, por más que beneficie a la sociedad en su conjunto.

## CONCENTRACIÓN DE PODER Y ACCIÓN COLECTIVA

Tal como hemos visto, en ciertas circunstancias, la acción colectiva podría desincentivar el crecimiento económico. En este caso, la concentración del poder político y la represión política podrían llevar a reglas de juego que devengan en mayores tasas de crecimiento económico. Según algunos autores, las autocracias favorecen el crecimiento económico porque tienen el poder político para obstaculizar el crecimiento de los gremios de empresarios, de los sindicatos de trabajadores y partidos políticos, al contrario de las democracias representativas, las que al permitir la mayor participación ciudadana disminuyen los costos de transacción para la conformación de agrupaciones de distinto nivel y posición económica y política<sup>18</sup>. En estas circunstancias, la concentración del poder

---

18. Olson sostiene, por ejemplo, que debido a la estabilidad democrática de Reino Unido, el auge de grupos de presión ha obstaculizado la producción de reglas de juego favorables al crecimiento económico, a diferencia de Alemania, Francia y Japón. Estos países han contado con menos años de democracia que Inglaterra, por lo que



y la represión política (no solo de las autocracias sino además de las democracias delegativas, aunque en menor grado) podrían obstaculizar las demandas por una mayor redistribución del ingreso, por lo que el gobernante central todopoderoso tendría menores obstáculos para producir reglas de juego favorables al crecimiento económico.

Este argumento, sin embargo, será cierto solo si se cumplen algunas condiciones. La primera condición es que el gobernante central (ya sea este una persona individual o un grupo de individuos) sea sabio<sup>19</sup>; es decir, que reconozca que para que el país logre el ansiado crecimiento económico, son necesarias la liberalización de los mercados, la definición clara de los derechos de propiedad, la restricción de las políticas macroeconómicas populistas y, por supuesto, la estabilidad de las reglas de juego<sup>20</sup>. El gobernante central podría aplicar medidas intervencionistas y populistas en un país donde concentra todo el poder político, si piensa que así favorece a la población más pobre. El gobernante central podría pensar que a través de controles de precios hará posible que las clases populares accedan a productos de primera necesidad a menores precios o que si expande el gasto público, si gasta todas las reservas internacionales y si recurre a la emisión inorgánica de circulante, permitirá que la economía crezca a tasas mayores.

Una segunda condición para que la represión política y la limitación de la participación ciudadana produzcan resultados eficientes es que el gobernante central que concentra el poder político sea benevolente<sup>21</sup>. Es decir, la función de utilidad de las máximas autoridades debería estar afectada positivamente por la utilidad de largo plazo del conjunto de la sociedad, por lo que el bienestar de la sociedad debería generarle satisfacción al gobernante central. Dado que en el largo plazo la sociedad estará mejor si la economía crece, si la máxima autoridad es benevolente, estará interesada en proveer un marco institucional que incentive el crecimiento económico. Sin embargo, en forma similar a la primera condición, esta segunda condición se cumplirá solo en algunos casos. Dado que la concentración del poder político promueve la corrupción, la mayor parte de las autocracias

la cantidad de grupos de presión es mucho menor (ver Olson, Mancur, *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Heaven and London: Yale University Press, 1982).

19. Inman, Robert, "Markets, Governments and the 'New' Political Economy", en Averbach, Alan J. y Martin Feldstein (eds.), *Handbook of Public Economics*, Vol. II, North-Holland: Elsevier Science Publishers B.V., 1987.
20. El Perú de los últimos diez años es un ejemplo de que el reconocimiento de las ventajas de dichas reglas de juego por parte del gobernante central (el Presidente de la República) es sumamente beneficioso. Es indudable que la decisión de aplicar las políticas económicas ortodoxas ha estado influenciada por otros factores; pero no podemos negar que el haber convencido al presidente Alberto Fujimori de las ventajas del libre mercado y de un marco regulatorio que incentive la inversión privada fue vital para que se tome la decisión política en esa dirección. Si, por el contrario, Fujimori no hubiera reconocido las ventajas de este marco institucional, las reglas de juego producidas distarían mucho de lo socialmente óptimo.
21. Inman, Robert, *op. cit.*

y de las democracias delegativas tenderá a favorecer la aplicación de políticas redistributivas en favor del propio gobernante central, de sus allegados y de quienes paguen sobornos<sup>22</sup>.

Entonces, dado que las autocracias y las democracias delegativas limitan el debate y la negociación con diversos sectores de la sociedad, si el gobernante central es sabio y benevolente, las reglas de juego serían favorables al crecimiento económico. Sin embargo, esta postergación de muchas agrupaciones, que pueden ser gremios de empresarios, sindicatos de trabajadores o partidos políticos, no implica que el gobernante central deje de lado a todas las agrupaciones. De hecho, ni siquiera las autocracias más fuertes tienen la capacidad para impedir totalmente la acción colectiva de los ciudadanos. Más bien, la concentración del poder político, propia de las autocracias y las democracias delegativas, limita el desarrollo de las agrupaciones, pero no lo imposibilita.

Por tanto, en las autocracias y en las democracias delegativas sí existen grupos de presión que presionan por determinadas demandas. Podemos identificar, por lo tanto, una tercera condición necesaria para que el gobernante central produzca reglas de juego favorables al crecimiento económico. La tercera condición es que los grupos de presión que demandan medidas proteccionistas y populistas sean los marginados y reprimidos, de tal manera que las únicas agrupaciones que existan sean las que demandan el libre mercado y la aplicación de políticas macroeconómicas ortodoxas. Si, por el contrario, es imposible reprimir la acción colectiva de aquellos gremios de empresarios y sindicatos de trabajadores que demandan, digamos, protección industrial o leyes de estabilidad laboral, sus demandas tendrán que ser satisfechas al menos parcialmente. Es decir, la concentración del poder no proveerá los mecanismos para que las políticas económicas a seguir sean favorables al crecimiento económico. Más bien, el marco institucional tendrá como un objetivo primario la redistribución del ingreso.

En realidad, difícilmente se cumplirá esta tercera condición. Es decir, es poco probable que la represión política devenga en que las agrupaciones que finalmente operen demanden reglas de juego que incentiven el crecimiento económico y no la redistribución. En párrafos anteriores, mencionamos que la existencia de costos de transacción limita el crecimiento en número de estas agrupaciones, por lo que no todos los ciudadanos pertenecerán a un grupo. En esas circunstancias, los grupos existentes tenderán a demandar políticas redistributivas, lo que afectará a los individuos sin representación. Por lo tanto, dado que las autocracias y las democracias delegativas aumentan los costos de transacción para formar una agrupación, por lo que limitan su crecimiento, habrá una mayor probabilidad

---

22. Zegarra Basurco, Luis Felipe, *Las causas y consecuencias de la corrupción: un análisis teórico y empírico*, Serie Documento de Trabajo, No. 35, Lima: Universidad del Pacífico, 1999.

de que las reglas de juego tiendan a favorecer a los escasos grupos existentes en desmedro de quienes no cuentan con representación.

En consecuencia, no podemos asegurar que las autocracias y las democracias delegativas, hábiles para limitar el desarrollo de las agrupaciones, produzcan necesariamente resultados más eficientes que las democracias representativas. Lo que sí podemos señalar es que la concentración del poder político permite cualquier resultado, dependiendo de tres condiciones principales: la sabiduría del gobernante central, la benevolencia del gobernante central y las demandas de las agrupaciones existentes. La concentración del poder político no ofrece, por lo tanto, grado alguno de estabilidad de las reglas de juego en el largo plazo. Si en un país no existe un equilibrio de poderes, con un Parlamento y un Poder Judicial dependientes del Ejecutivo, habrá una amplia gama de posibilidades. Solo una de ellas será el respeto de la libertad de mercado, de los contratos y la aplicación de políticas macroeconómicas ortodoxas. Sin embargo, también será probable que el gobernante aplique cualquier tipo de política económica, inclusive una totalmente intervencionista y populista que desincentive el crecimiento económico.

Pero, ¿qué podemos decir de la desconcentración del poder? ¿Acaso con ello garantizamos que las reglas de juego sean favorables al crecimiento económico?

## **LAS DEMOCRACIAS REPRESENTATIVAS Y LA ESTABILIDAD DE LAS REGLAS DE JUEGO**

Las democracias representativas se caracterizan por el equilibrio de poderes, de tal manera que el gobernante central no tiene la capacidad para imponer las reglas de juego que mejor le parezcan, ni para discriminar entre los grupos de presión y partidos políticos existentes. En las democracias representativas, la producción de las reglas de juego está en función de la acción colectiva e individual de la sociedad.

En estas circunstancias, una primera observación que podemos hacer es que las reglas de juego en una democracia representativa no tienden a ser extremadamente intervencionistas y populistas y, por lo tanto, son más estables que en las autocracias y las democracias delegativas. Es cierto que en las democracias representativas prevalece cierta incertidumbre sobre los resultados de las elecciones y sobre las políticas económicas a ser aplicadas dentro de algunos años. Sin embargo, dado que el gobernante central no tiene la capacidad para imponer las reglas de juego en función de sus intereses y de los de sus allegados, la negociación y el debate entre las distintas agrupaciones tenderá a dificultar que las reglas de juego sean extremadamente intervencionistas.

Sin embargo, en principio, el hecho de que las reglas de juego no sean extremadamente intervencionistas y populistas no implica necesariamente que las reglas de juego cumplan con todas las condiciones para ser favorables al crecimiento económico. Uno puede pensar en democracias representativas en las cuales los gobiernos aplican políticas de redistribución del ingreso, lo que significará exoneraciones tributarias, aumento de los subsidios, estatización de empresas privadas, entre otras medidas. Además, existe la posibilidad de que las democracias representativas sean propensas a favorecer a determinados grupos de presión, con lo que los derechos de propiedad de quienes no ejercen poder alguno no estarán garantizados<sup>23</sup>.

No obstante, existen algunos elementos propios de las democracias representativas que nos llevan a pensar que no solo la desconcentración del poder político propia de estos regímenes dificulta que las reglas de juego sean extremadamente populistas e intervencionistas. Además, las democracias representativas tienen los elementos necesarios (aunque no suficientes) para que las reglas de juego producidas sean favorables a un crecimiento económico sostenido.

Por un lado, tal como sostuvimos en párrafos anteriores, la represión política de las autocracias y las democracias delegativas limita la creación y desarrollo de las agrupaciones; sin embargo, no lo imposibilita. Los costos de transacción por conformar una agrupación son, pues, mayores en las autocracias y en las democracias delegativas. Las agrupaciones que sí logran mantenerse tendrán el incentivo para demandar reglas redistributivas en favor de sus integrantes y en contra de aquellos que no cuentan con representación. Ello devendría no solo en medidas redistributivas en el corto plazo, sino además en el enfrentamiento político en el mediano plazo. Por el contrario, al reducirse los costos de transacción por conformar agrupaciones, las democracias representativas tienden a favorecer el aumento del número de agrupaciones existentes, por lo que habría poca cabida para que unos cuantos puedan imponer reglas de juego redistributivas, y sería posible la búsqueda de consensos.

La mayor estabilidad política de las democracias representativas tiende a favorecer el aumento del número de agrupaciones. En períodos de transición, se producirá la aparición de un gran número de agrupaciones pequeñas<sup>24</sup>. Sin embargo, con el transcurso del tiempo,

23. Barro, Robert, *Democracy and Growth*, NBER Working Paper No. 4909, Cambridge: NBER, octubre 1994.

24. En Perú, la naturaleza delegativa de la democracia de los ochenta devino en que los partidos políticos no fueron capaces de integrar a toda la sociedad peruana, por lo que tuvieron el incentivo para demandar reglas de juego proteccionistas y populistas. Por su parte, la masa popular desorganizada no articuló los intereses de sus integrantes, por lo que tampoco internalizó los costos sociales de las políticas redistributivas, pero fue favorecida con el aumento de sus ingresos en el corto plazo. Estas deficiencias de la democracia de los ochenta se debieron, entre otros factores, a que estaba atravesando un período de transición. Para mayor información, revisar Zegarra

las agrupaciones tenderán a ser más fuertes y más estables. En particular, los partidos políticos tenderán a agrupar a la mayor parte de la sociedad, a internalizar los costos sociales de las políticas redistributivas y a demandar reglas de juego en favor del crecimiento económico sostenido.

Por otro lado, la misma represión política de las autocracias y democracias delegativas tiende a debilitar a los partidos políticos y a generar la aparición de movimientos caudillistas que no cuentan con mayores mecanismos de rendición de cuentas. Esto es sumamente dañino para el crecimiento de la economía, pues en el mediano plazo los caudillos tienden a favorecer sus propios intereses antes que el de sus bases. En estas circunstancias, las demandas tenderán a ser en favor de reglas de juego redistributivas. Además, como los movimientos caudillistas fomentan el enfrentamiento político entre distintos sectores de la sociedad, las reglas de juego tenderían a ser sumamente inestables.

En consecuencia, las democracias representativas –al implicar una acción colectiva más amplia, que a su vez imposibilita que ciertas agrupaciones impongan sus demandas, al integrar a la sociedad en agrupaciones fuertes y grandes, y al mejorar los mecanismos de rendición de cuentas de los dirigentes de las agrupaciones, principalmente los partidos políticos– tienen los elementos necesarios, aunque no suficientes, para incentivar la producción de reglas de juego en pro del crecimiento económico.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En este documento hemos tratado de responder a la siguiente interrogante: ¿son la falta de representación política de la sociedad y la concentración política favorables al crecimiento económico? Para responder a esta interrogante, analizamos cuáles son las reglas de juego que favorecen al crecimiento económico y cuáles son las condiciones del mercado político que permiten que las reglas de juego producidas sean favorables al crecimiento de la economía.

Sobre la base del análisis esbozado, podemos concluir que la acción colectiva y la naturaleza del régimen político son factores que explican, al menos parcialmente, por qué algunas sociedades cuentan con reglas de juego que incentivan la inversión privada y el crecimiento económico, mientras que otras sociedades cuentan con reglas de juego que más

---

Basurco, Luis Felipe, "Regímenes políticos y crecimiento económico en el Perú, 1978-1998. Por qué la concentración del poder es un obstáculo al crecimiento económico", en *Instituciones y Desarrollo*, Año 1, No. 4, Barcelona, España: Universidad Pompeu Fabra, setiembre-octubre 1999.

bien obstaculizan el progreso económico. En lo referente a la acción colectiva, con el fin de incentivar la producción de reglas de juego favorables al crecimiento económico, es necesario que se reduzcan los costos de conformación de las agrupaciones, y que las agrupaciones involucren a vastos sectores de la sociedad y cuenten con adecuados mecanismos de rendición de cuentas de sus autoridades. En lo referente al tipo de régimen político, el equilibrio de poderes propio de las democracias representativas restringe comportamientos oportunistas y corto-placistas por parte del gobernante de turno, y permite una mayor participación ciudadana. Solo así será posible evitar la producción de reglas redistributivas en favor de ciertos grupos de presión y el enfrentamiento entre diferentes sectores de la sociedad.

La falta de representatividad política de la sociedad y la concentración del poder son, pues, desfavorables al crecimiento económico. Ciñéndonos al Perú de hoy, podemos sostener que si bien desde agosto de 1990 el gobierno de Fujimori ha aplicado una serie de reformas que buscaron llevar al país por la senda del progreso económico, el hecho de que dichas reglas de juego hayan sido impuestas hace peligrar su 'sostenibilidad' en el largo plazo. En los últimos diez años, la acción colectiva de la sociedad peruana se ha caracterizado por la presencia de partidos políticos cada vez más caudillistas, que congregan a sectores más reducidos de la sociedad. Además, el Ejecutivo ha concentrado el poder político en sus manos, con un Parlamento dócil y un Poder Judicial poco confiable. En estas circunstancias, el Presidente de turno tiene el poder necesario para modificar incluso totalmente las reglas de juego. Además, los líderes políticos podrían proponer medidas económicas en pro de su propio bienestar y no del de sus bases. Es más, los sectores populares podrían demandar un cambio total de las reglas de juego, en búsqueda de reivindicaciones populares, al concebir al actual programa económico como impuesto por los "ricos", por los "capitalistas extranjeros". Por lo tanto, la crisis de representación política de la sociedad y la concentración del poder político pueden llevar al país nuevamente a la senda del populismo económico, el subdesarrollo y la profundización de la pobreza.

## REFERENCIAS

- Alesina, Alberto, Sule Özler, Nouriel Roubini y Phillip Swagel, *Political Instability and Economic Growth*, NBER Working Paper No. 4173, Cambridge: NBER, 1992.
- Alston, Lee, Thráinn Eggertsson y Douglass North, *Empirical Studies in Institutional Change*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- Amadeo, Edward y Tariq Banuri, "Política económica y manejo del conflicto", en *El Trimestre Económico*, vol. 57 (1), No. 225, México D.F.: F.C.E., enero-marzo 1990, pp. 241-275.
- Barro, Robert, *Democracy and Growth*, NBER Working Paper No. 4909, Cambridge: NBER, octubre 1994.
- Barro, Robert, "Economic Growth in a cross section of countries", en *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, No. 2, Cambridge: The MIT Press, mayo 1991, pp. 407-443.
- Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia. Brevarios*, México: Fondo de Cultura Económica, 1989.
- Corbo, Vittorio y Patricio Rojas, "Investment, Macroeconomic Stability and Growth: The Latin American Experience", en *Revista de Análisis Económico*, vol. 8, No. 1, Santiago: ILADES, Georgetown University, junio 1993, pp. 19-35.
- Cotler, Julio, *Política y sociedad en el Perú. Cambios y continuidades*, Serie: Perú Problema 23, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1994.
- Cotler, Julio, *Clases, Estado y nación en el Perú*, Lima: IEP, 1978.
- Dahl, Robert, *Democracy and its Critics*, New Haven: Yale University Press, 1989.
- Dahl, Robert, *Polyarchy, Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press, 1971.
- Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York: Harper and Row, 1957.
- Friedman, Milton, *Capitalism and Freedom*, Chicago: University of Chicago Press, 1962.
- Gonzales de Olarte, Efraín y Lilian Samamé, *El péndulo peruano. Políticas económicas, gobernabilidad y subdesarrollo, 1963-1990*, Lima: IEP, 1994.
- Hayek, Frederich, *Law, Legislation and Liberty*, Chicago: The University of Chicago Press, 1978.
- Hayek, Frederich, *The Constitution of Liberty*, Chicago: The University of Chicago Press, 1978.
- Huntington, Samuel P., *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press, 1968.
- Inman, Robert, "Markets, Governments and the 'New' Political Economy", en Averbach, Alan J. y Martin Feldstein (eds.), *Handbook of Public Economics*, Vol. II, North-Holland: Elsevier Science Publishers B.V., 1987.
- Kormendi, Roger y Philip Meguire, "Macroeconomic Determinants of Growth: Cross-Country Evidence", en *Journal of Monetary Economics*, vol. 16, No. 2, enero 1985, pp. 141-163.
- Linz, Juan, "Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Hay alguna diferencia?", en Consejo para la Consolidación de la Democracia, *Presidencialismo vs. parlamentarismo*, Buenos Aires: EUDEBA, 1988.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully, "La institucionalización de los sistemas de partido en América Latina", en *América Latina hoy*, No. 16, agosto 1997.
- Maravall, José María, "The Myth of the Authoritarian Advantage", en Plattner, Marc F. y Larry Diamond (eds.), *Journal of Democracy*, Special Issue, vol. 5, No. 4, octubre de 1994.
- McGuire, Martin y Mancur Olson, "The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force", en *Journal of Economic Literature*, vol. 34, No. 1, marzo 1996, pp. 72-96.
- North, Douglas, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- O'Donnell, Guillermo, *Accountability horizontal*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1997.

- Olson, Mancur, *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*, New Heaven y London: Yale University Press, 1982.
- Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action. Public Goods and The Theory of Groups*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1971.
- Planas, Pedro, *Regímenes políticos contemporáneos*, Lima: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Prezeworski, Adam y Fernando Limongi, "Political Regimes and Economic Growth" en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 7, No. 3, verano 1993.
- Riker, William, *Liberalism against Populism. A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, San Francisco: W.H. Freeman and Company, 1982.
- Sanborn, Cynthia, *The Democratic Left and The Persistence of Populism in Peru: 1975-1990*, Tesis presentada al Department of Government of Harvard University para la obtención del grado de Doctor of Philosophy, Cambridge, Massachusetts: Harvard University, 1991.
- Scully, Gerald, "The Institutional Framework and Economic Development", en *Journal of Political Economy*, vol. 96, No. 3, 1988, pp. 652-662.
- Schmitter, Philippe C. y Terry Lynn Karl, "¿Qué es y qué no es democracia?", en Grompone, Romeo (ed.), *Instituciones políticas y sociedad*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1995.
- Tanaka, Martín, *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos políticos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*, Lima: IEP, 1998.
- Zegarra Basurco, Luis Felipe, "Regímenes políticos y crecimiento económico en el Perú, 1978-1998. Por qué la concentración del poder es un obstáculo al crecimiento económico", en *Instituciones y Desarrollo*, No. 4, Barcelona, España: Universidad Pompeu Fabra, setiembre 1999, pp.125-162.
- Zegarra Basurco, Luis Felipe, *Las causas y consecuencias de la corrupción: un análisis teórico y empírico*, Serie Documento de Trabajo, No. 35, Lima: Universidad del Pacífico, 1999.
- Zegarra Basurco, Luis Felipe, "Fujimori: autocracia y liberalismo económico: ¿es sostenible el actual programa económico?", en *Punto de Equilibrio*, Año 8, No. 61, Lima: Universidad del Pacífico, julio-agosto 1999, pp. 23-24.
- Zegarra Basurco, Luis Felipe, "Populismo y concentración de poder: Alan García y el desastre económico aprista", en *Punto de Equilibrio*, Año 8, No. 59, Lima: Universidad del Pacífico, marzo-abril 1999, pp. 27-30
- Zegarra Basurco, Luis Felipe, "La monopolización del poder: El porqué del populismo", en *Punto de Equilibrio*, Año 8, No. 55, Lima: Universidad del Pacífico, marzo-abril 1998, pp. 37-38.