



Gobiernos libres, buenas políticas

Fila de votantes en Transkei, Sudáfrica, durante las primeras elecciones después del apartheid en 1994.

Las reformas económicas pueden asustar a los políticos, pero la democracia y la liberalización económica suelen ir de la mano

Paola Giuliano, Prachi Mishra y Antonio Spilimbergo

LA CRISIS financiera mundial ha puesto en evidencia la necesidad que tienen los países de emprender reformas estructurales con el fin de aumentar el ingreso y hacer que sus economías sean más estables. Al eliminar las trabas al crecimiento, las reformas estructurales implementadas adecuadamente —como la liberalización del comercio, las privatizaciones y la regulación de los monopolios— elevan los resultados potenciales y en el largo plazo benefician a todos.

Incluso así, las reformas estructurales a menudo afectan intereses poderosos y pueden resultar difíciles de implementar. Como afirmó el Primer Ministro de Luxemburgo, Jean-Claude Junker, “Todos sabemos qué hacer, pero ninguno de nosotros sabe cómo salir reelegido una vez que lo hayamos hecho” (*The Economist*, 2007). ¿Por qué ocurre esto? ¿Hay entornos institucionales más propicios para la reforma que otros? Por cierto, una de las preguntas más antiguas en las ciencias económicas y políticas, y que sigue sin respuesta, es si la libertad política es un elemento esencial para las reformas estructurales, o un

impedimento. Hay sólidos argumentos teóricos y muchos ejemplos para apoyar las distintas posiciones sobre esta pregunta.

Aquellos que creen que los regímenes menos democráticos son buenos para la liberalización económica pueden citar las importantes reformas que se hicieron en Chile bajo la dictadura de Augusto Pinochet en los años setenta y ochenta, así como las que se llevaron a cabo en Corea del Sur bajo el gobierno autocrático de Park Chung-hee en los años sesenta y setenta. Muchos países industrializados contemporáneos no eran democracias cuando despegaron. En Asia oriental, por ejemplo, buena parte del desarrollo se produjo bajo regímenes no democráticos.

También en el campo teórico hay razones de peso para afirmar que los regímenes autocráticos favorecen las reformas económicas y el crecimiento. Un régimen plenamente democrático puede ser presa de grupos de interés que antepongan sus objetivos al bienestar general. A veces, los capitalistas, en su afán por enriquecerse, son los principales opositores a las reformas económicas. En un nuevo país independiente cabe que un



“dictador blando” proteja las instituciones, impida que el gobierno se someta a los grupos de interés y permita al Estado funcionar eficientemente. En particular, los grupos de interés pueden bloquear reformas si hay incertidumbre respecto a la distribución de los beneficios (Fernández y Rodrik, 1991). La democracia también puede conducir a un excesivo consumo público y privado y a una inversión insuficiente (Huntington, 1968), mientras que los regímenes dictatoriales pueden lograr incrementar las tasas de ahorro doméstico a través de la represión financiera. Los salarios suelen ser más altos en los regímenes democráticos. Varios países, incluidos los de la antigua Unión Soviética y muchos en Asia oriental, han aumentado sus ahorros y han logrado últimamente un alto crecimiento económico gracias a sistemas políticos represivos y a sistemas financieros altamente regulados.

¿Constituyen estos ejemplos históricos y estos argumentos una acusación contundente contra el papel de la democracia en la reforma económica? No. Sólidos argumentos teóricos y amplia evidencia empírica muestran que a menudo la democracia va acompañada de reformas económicas. Algunos de estos argumentos teóricos son los siguientes:

- Las preferencias de los dictadores pueden cambiar con el tiempo. Como esos cambios de preferencias no pueden ser limitados por ley, el compromiso de los dictadores con las reformas carece de credibilidad (McGuire y Olson, 1996).
- Los gobiernos autocráticos tienden a ser depredadores, interrumpiendo la actividad económica y volviendo vanos los esfuerzos de reforma.
- Los regímenes autocráticos tienen interés en posponer las reformas para no restringir las actividades que generan rentas a sus seguidores. Por el contrario, los gobernantes democráticos son generalmente más sensibles a los intereses del público y están más dispuestos a implementar reformas que rompan monopolios, en favor del interés público.
- Los derechos de propiedad, tal como los garantiza la democracia, son clave para el desarrollo económico.

Existe abundante evidencia empírica que muestra que las reformas y la democracia van de la mano. La correlación entre democracia y reformas económicas es muy fuerte, tanto a través del tiempo como por el número de países. El gráfico 1 muestra la correlación entre los índices de libertad política y los índices de reforma a través del tiempo. Los índices de libertad política están basados en los criterios establecidos por la base de datos Polity IV (Marshall y Jaggers, 2009), donde 0 es el más autoritario y 1 el más democrático. Las reformas se miden a través del tiempo en seis áreas:

sector financiero interno, cuentas de capital, mercados de productos (electricidad y telecomunicaciones), agricultura, comercio y transacciones en cuenta corriente (ver recuadro). Nuevamente, el indicador va desde 0 a 1; 0 corresponde a las áreas menos reformadas y 1 a las más reformadas. En las seis áreas la reforma muestra una fuerte correlación con la democracia, que normalmente precede al proceso de desregulación. El gráfico 2 expone la fuerte correlación en una muestra transversal de países.

La correlación entre democracia y reformas económicas es muy fuerte.

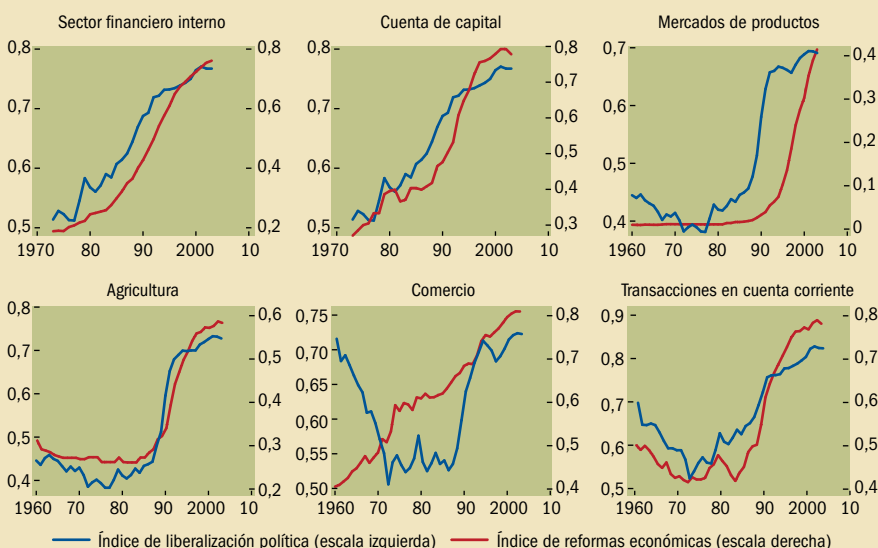
Los países más democráticos son también los más reformados, pero la correlación no indica que la democracia sea necesariamente la causa de la reforma económica. La relación podría ser inversa, o democracia y reformas económicas podrían ser fruto de un tercer factor. La cuestión sobre el efecto de la democracia en la reforma económica se encuentra en gran medida sin respuesta.

Para determinar si la democracia es la causa de la reforma, hemos utilizado un nuevo conjunto de datos que cubre casi 150 países y 6 sectores y abarca más de 40 años (Giuliano, Mishra y Spilimbergo, 2009). Hemos encontrado que la mejora en las instituciones democráticas (tal como se mide a través de Polity IV) muestra una correlación significativa con la adopción de reformas económicas. La transición de un régimen autocrático a una completa democracia coincide con un aumento del 25% en el índice de reforma. No hallamos efectos de retroalimentación, es decir, la liberalización económica no impulsa la liberalización política.

Gráfico 1

Lo primero es lo primero

La liberalización política suele preceder las reformas económicas.



Fuentes: Base de datos Polity IV (Marshall y Jaggers, 2009) y cálculos de los autores (Giuliano, Mishra y Spilimbergo, 2009).

Nota: Estos cuadros muestran la correlación entre los índices de democracia —medidos según Polity IV entre 0 y 1— y aquellos de reforma en los siguientes seis subsectores o áreas 1) sector financiero interno, 2) cuenta de capital, 3) mercados de productos (electricidad y telecomunicaciones), 4) agricultura, 5) comercio (basado en tarifas) y 6) transacciones en cuenta corriente. Nótese que el índice de democracia está calculado como promedio de la muestra para países con un índice para esa reforma particular y que por ende varía levemente de panel a panel. Todos los índices están comprendidos entre 0 y 1; 0 corresponde a la menor reforma y 1 a la mayor.

Conjunto de datos sobre reformas estructurales

Nuestro análisis se basa en un nuevo y extenso conjunto de datos compilado por el Departamento de Estudios del FMI, que describe el grado de regulación en 150 países industriales y en desarrollo (véase Ostry, Prati y Spilimbergo, 2009). Seis indicadores de reformas cubren tanto los sectores financieros como los reales. Los indicadores del sector financiero incluyen reformas relacionadas con los mercados financieros internos y la cuenta externa de capitales; los indicadores de reformas estructurales del sector real incluyen mediciones de los mercados de productos y agrícolas, el comercio y las reformas de la cuenta corriente. Cada indicador contiene subíndices que resumen las dimensiones del entorno regulatorio en cada sector. Los subíndices se agregan a los índices y así pueden asegurar que todas las medidas de reforma estén contenidas entre 0 y 1; los valores más altos representan una mayor liberalización.

Estos hallazgos decepcionarán a quienes creen que el compromiso económico con las autocracias desencadena el cambio político.

¿Cómo podemos conciliar la conclusión de que la democracia es buena para la reforma con la observación de Juncker de que los votantes tienden a castigar a los políticos que implementan reformas? Está claro que la evidencia no apoya las preocupaciones de Juncker. Buti, Turrini y van den Noord (2008) sostienen que los políticos que implementan reformas no pierden las elecciones subsiguientes, especialmente en países con un alto nivel de desarrollo financiero. Lo mismo es válido para las consecuencias políticas de amplias reducciones del

déficit presupuestario. Alesina, Carloni y Lecce (2010), en una muestra que abarca el período 1975–2008 en 19 países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, no encuentran evidencia de que sistemáticamente no hayan sido reelegidos gobiernos tras rápidas reducciones de los déficits presupuestarios.

En último término, la democracia es beneficiosa para las reformas estructurales, pero lo contrario no es verdad. La liberalización económica introducida por las autocracias no conduce a la democracia. Más aun, el temor de los políticos a que los votantes castiguen a los gobernantes que implementan reformas financieras sectoriales o reducen déficits fiscales es un temor que carece de fundamento. ■

Paola Giuliano es profesora asistente en la Anderson School of Management de la Universidad de California, Los Ángeles. Prachi Mishra es economista del Departamento de Estudios del FMI y Antonio Spilimbergo es Asesor del Departamento de Europa del FMI.

Referencias:

Alesina, Alberto, Dorian Carloni y Giampaolo Lecce, 2010, "The Electoral Consequences of Large Fiscal Adjustments" (inédito).

Buti, Marco, Alessandro Turrini y Paul van den Noord, 2008, "Can Governments Implement Structural Reforms and Yet Be Re-elected?", disponible en www.voxeu.org/index.php?q=node/1235.

Giuliano, Paola, Prachi Mishra y Antonio Spilimbergo, 2009, "Democracy and Reforms: Evidence from a New Dataset", CEPR Working Paper 7194 (Londres: Centre for Economic Policy Research).

Fernández, Raquel, y Dani Rodrik, 1991, "Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty", *American Economic Review*, vol. 81, No. 5, págs. 1146–55.

Huntington, Samuel P., 1968, *Political Order in Changing Societies* (New Haven, Connecticut: Yale University Press).

Marshall, Monty G., y Keith Jaggers, 2009, *Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800–2007—Dataset Users' Manual* (Arlington, Virginia: Polity IV Project).

McGuire, Martin C., y Mancur Olson, Jr., 1996, "The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force", *Journal of Economic Literature*, vol. 34, No. 1, págs. 72–96.

Ostry, Jonathan, Alessandro Prati y Antonio Spilimbergo, 2009, *Structural Reforms and Economic Performance in Advanced and Developing Countries*, IMF Occasional Paper 268 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

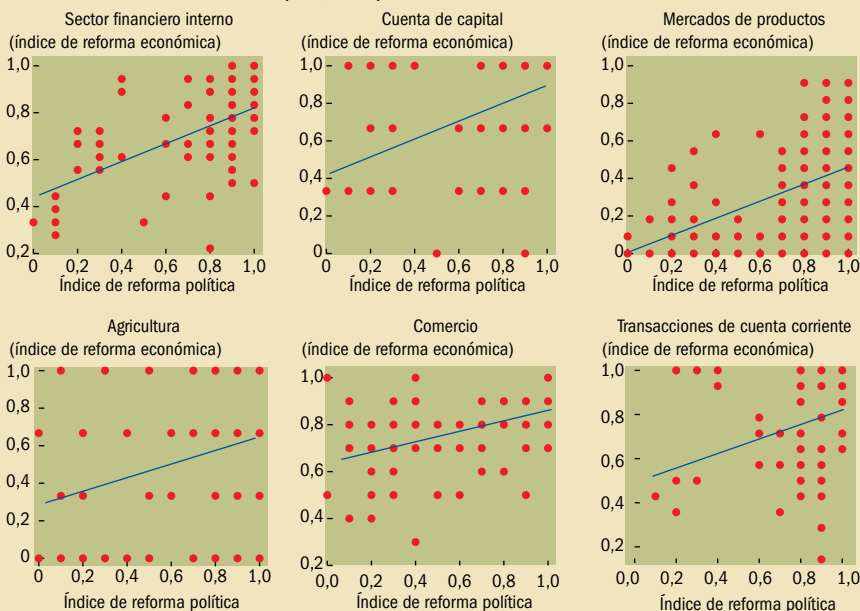
Rodrik, Dani, 1999, "Democracies Pay Higher Wages", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 114, No. 3, págs. 707–38.

The Economist, 2007, "The Quest for Prosperity", 15 de marzo.

Gráfico 2

Mano a mano

Cuanto más democrático es el país, más probable es la reforma económica.



Fuentes: Base de datos Polity IV (Marshall y Jaggers, 2009) y cálculos de los autores (Giuliano, Mishra y Spilimbergo, 2009).

Nota: Este gráfico muestra la correlación en el año 2000 entre índices de democracia medidos a través de la base de datos de Polity IV —0 menor democracia, 1 mayor reforma— y los índices de reformas económicas —0 menor reforma, 1 mayor reforma— en seis sectores económicos.