

# Constitución Política del Estado: Aportes al debate desde la Óptica Económica

*“El poder tiende a corromper. El poder absoluto corrompe absolutamente.” — Lord Acton*

## 1. Economía de la Política

La economía de la política, o *Public Choice* como preferiría llamarla su principal exponente, James Buchanan, premio Nobel de economía, trata de extender los instrumentos o herramientas del análisis económico moderno, al análisis de las ciencias políticas y de las decisiones públicas. Esta nueva herramienta tiene varias sub-ramas, pero la que nos interesa estudiar en esta oportunidad es la llamada Economía Política Constitucional, la misma que pretende responder a la pregunta “¿Cómo deben ser diseñadas las constituciones de forma que los políticos que procuren los intereses públicos puedan sobrevivir?”<sup>1</sup>, o mejor aún, “¿Cómo crear los incentivos necesarios para que el político como un ente maximizador de votos se vea obligado a actuar de forma eficiente en beneficio del bien común?”

Según la teoría del *Public Choice* los gobiernos cuentan con los suficientes incentivos para promover políticas basadas en la óptica del corto plazo, y dado que generalmente en el corto plazo solamente se tiende a beneficiar a sectores particulares con capacidad de agrupación y presión, se corre el riesgo de que este comportamiento produzca resultados poco beneficiosos para la sociedad en su conjunto en el largo plazo. Es por ese motivo que las reglas constitucionales pueden llegar a

jugar un rol determinante para limitar o encaminar ciertas actitudes políticas de los gobernantes de turno, promoviendo políticas públicas basadas en el análisis del largo plazo y fundamentalmente en el bien común.

### • Algunas apreciaciones del fundamento teórico

**“Se hace claro que la regla de la mayoría sin restricción alguna, estimulará la formación de coaliciones que impondrán acciones colectivas diseñadas para beneficiar a sus propios miembros, a expensas de las minorías. La explotación de las minorías por la mayoría parece ser una consecuencia natural de la votación mayoritaria.” J. Buchanan**

**¿Por qué se dice que los gobiernos suelen analizar las políticas desde la óptica del corto plazo y en beneficio de sectores con capacidad de agrupación y presión?**

El profesor James Gwartney de la *University State Florida*, en el libro *Economics: Private and Public Choice*, sostiene que, los gobernantes tienden a basar sus políticas tomando en cuenta solamente los efectos del corto plazo ya que, las políticas

públicas de efectos de largo plazo no pueden ser inmediatamente percibidas por los votantes, y el Político, como empresario que maximiza votos, tiene el incentivo para atender las demandas que le representarán mayores votaciones y menores conflictos en el presente.

De esta forma, las propuestas cuyos beneficios son evidenciados en el largo plazo, pese a ser bastante positivas, tienden a postergarse. En cambio, las propuestas con beneficios inmediatos, que generalmente conllevan costos futuros elevados, tienden a ser las promulgadas. Por ejemplo, incrementar la calidad de la

# Políticas Públicas para la Libertad

---

educación pública puede conllevar beneficios futuros muy elevados para la comunidad, pero esta política tiende a ser olvidada porque sus beneficios solamente serán evidentes en el largo plazo. Además, este tipo de políticas sufren el contrapeso de costos políticos (no económicos) bastante elevados ya que, las mismas, generalmente se basan en el criterio de remuneración y estabilidad laboral en función al rendimiento académico, lo cual termina afectando intereses y privilegios de grupos buscadores de renta con capacidad de presión (sindicatos del magisterio, personal administrativo, etc.).

Al igual que el ejemplo anterior, en diferentes países y sectores, la realidad empírica ha evidenciado análogos comportamientos. Claro ejemplo de esto es que, la misma teoría fue desarrollada inicialmente en Estados Unidos, donde los economistas de ese país también evidenciaban este tipo de comportamiento en sus gobernantes. Estos académicos se preguntaban ¿Porqué sus gobiernos (de izquierda y de derecha) tendían a promulgar políticas que no necesariamente beneficiaban al conjunto de la población, sino más bien a grupos bien definidos y organizados?.

El éxito de esta teoría, para explicar ciertos comportamientos públicos, ha sido evidente en las diferentes regiones del globo. Y, nuestro país, parece que no necesariamente es un caso muy alejado. A lo largo de nuestra historia, pasada y reciente, los partidos de las diferentes ideologías políticas mostraron y muestran ciertas preferencias por aquellas políticas públicas que tienden a ganar mayor popularidad (mayor votación), aunque muchas de las mismas, no necesariamente sean las más convenientes para el país en su conjunto,

especialmente por sus efectos en el largo plazo.

## Y ¿Por qué el ciudadano “de a pie” tiene los incentivos de permanecer indiferente?

Para que el ciudadano común obtenga el conocimiento de las consecuencias de ciertas políticas requiere de información, la cual es escasa e implica un costo obtenerla. Es decir, el costo en el que incurre un ciudadano para estar bien informado de las políticas públicas tiende a ser elevado. Y, a pesar de que existiría un beneficio para la sociedad por el hecho de que ese ciudadano esté informado, el beneficio individual tiende a ser difuso y no muy bien identificado. Es decir, el ciudadano común, al enfrentarse a un evento que le representa un costo individual alto y un beneficio individual difuso, tiene los incentivos para permanecer indiferente ante ese evento, y por lo tanto, no tiene los incentivos para informarse de las políticas públicas que estaría promulgando el gobierno. Bajo ese esquema, el ciudadano común, poco informado, tiende a no analizar las políticas sectoriales que implementa el gobierno, y tiende a permanecer indiferente

---

**“El tema de la disparidad entre la tasa de descuento temporal aplicada en la elección pública y en la privada ha sido utilizado para mostrar que la concentración política sobre los beneficios a corto plazo es inherente a la estructura política que se basa en procesos de decisión de gobierno sin restricciones y con amplia discrecionalidad. Esto puede producir resultados que no son deseados por ninguna persona o grupo dentro de la comunidad. En resumen, los resultados producidos por una perspectiva de corto plazo en la política moderna pueden ser «pésimos de Pareto».” J. Buchanan**

---

Por otro lado, es bueno también señalar que el avance de esta teoría no ha quedado solamente en el plano de la economía positiva, sino que también se ha avanzado, en el plano de la economía normativa. Los impulsores de la Economía Política Constitucional, respaldados por importantes análisis empíricos, avanzaron en las respuestas del como deberían ser estructuradas las constituciones para lograr el bien común de una forma más efectiva.

Analizar estos estudios puede ser bastante enriquecedor para una economía como la boliviana que está pasando por un periodo de transición y de construcción de una nueva Constitución Política del Estado. Estos aportes no pretenden tener la última palabra, sino que

# Políticas Públicas para la Libertad

---

simplemente, brindar a la opinión pública algunas ideas técnicas que merecerían ser escuchadas. Las propuestas generales que surgen de la ciencia económica, concretamente del *Public Choice*, se basan en criterios bastante lógicos e intuitivos, como ser: Establecer ciertos límites constitucionales que tiendan a impedir el abuso del poder de los burócratas de turno y de las mayorías organizadas con el fin de evitar distorsiones que representan costos sociales muy elevados, entre ellos, el subdesarrollo de los países.

## 2. ¿Cuáles podrían ser esos límites constitucionales que impidan el abuso de poder?

- **Definición y protección efectiva de la propiedad**

La nueva constitución política debería ser capaz de proveer un sistema legal que promueva el respeto al derecho propietario. Esto involucra que

1. La ley permita al propietario aprovechar su recurso de forma plena, solo en parte, o de ninguna manera.
2. Excluir a otras personas la utilización para aprovecharlo.
3. Finalmente, otorgarle el poder para transferirlo a otras personas.

La importancia que tiene el respeto al derecho propietario para el desarrollo y progreso de un país es determinante, pues el incentivo de estabilidad, de saber a qué atenerse en el futuro, de no estar sujeto al capricho de los gobernantes de turno, tenderá a fomentar la inversión, lo cuál genera fuentes de trabajo, y se convierte en un elemento sumamente importante para que las personas pongan su mejor esfuerzo y progresen. En el campo económico, el respeto al derecho propietario crea una institucionalidad que promueve la mejor utilización de los diferentes activos, a través de un cuidado más responsable del recurso. Por ejemplo, Aristóteles sostenía: *“Lo que es común a muchos es menos cuidado, porque todos los hombres se preocupan más por lo que es propio que por lo que poseen*

*juntamente con otros”*. Adicionalmente, Tom Bethell, en su libro *The Noblest Triumph: Property and Prosperity Through the Ages*, sostenía que las personas tienden a estar dispuestas a invertir, a ahorrar, a pensar en el largo plazo y a trabajar arduamente sólo cuando tienen seguridad que podrán gozar del fruto de su trabajo, en definitiva, cuando puedan gozar de un respeto intrínseco de su derecho propietario. ¿Qué dice la evidencia empírica? Recientes estudios empíricos basados en modernas técnicas econométricas revelan la importancia del respeto al derecho propietario para generar prosperidad en un país. Por ejemplo, Heitger (2003) en un estudio *cross country* pudo evidenciar que a medida que el respeto a los derechos propietarios se incrementaba, el ingreso por persona de ese país tendía a incrementarse más que proporcionalmente<sup>2</sup>. Por su parte, Rodríguez (2005), sostenía que la protección de los derechos de propiedad permitía incrementar las tasas de inversión sin la necesidad de recurrir a subsidios sectoriales<sup>3</sup>.

- **Reglas fiscales en la constitución**

La teoría del *public choice* sugiere; dado que los gobernantes tienen los incentivos para implementar políticas basándose en la exclusividad de los efectos del corto plazo, muchas veces en desmedro del bien común y olvidando los efectos del largo plazo; la necesidad de implementar reglas fiscales dentro de las constituciones. Este tipo de reglas constitucionales permitiría crear responsabilidades fiscales, es decir, una serie de principios y límites claros, explícitos e inequívocos al poder impositivo del Estado, lo cual impediría a los gobernantes, que atendiendo intereses sectoriales y en aras de perpetuarse en el poder, irresponsablemente amplíen el déficit fiscal. Estas reglas deberían ser comprensibles para el ciudadano común, quien los podría utilizar en su defensa frente al poder público, y en consecuencia poder efectuar sus planes económicos a largo plazo con seguridad jurídica.

La introducción de este tipo de reglas en nuestro país puede ser bastante prudente ya que nuestra

# Políticas Públicas para la Libertad

---

economía se caracteriza por ser un productor de materias primas cuya rentabilidad depende en gran medida de la coyuntura externa y la volatilidad de los precios internacionales. Por ejemplo, la balanza comercial positiva en nuestro país (mayores exportaciones que importaciones), el crecimiento económico de los últimos años, y el superávit fiscal registrado en el 2006, respondieron en gran medida al incremento coyuntural de los precios de los minerales y el gas natural (principales exportaciones nacionales). Esto nos da a entender que los ingresos nacionales son bastante vulnerables y esta realidad no es diferente para el sector público. Pero a diferencia de los gastos privados, los gastos fiscales tienden a ser más rígidos y no muy flexibles, por ejemplo, el incremento del personal supernumerario en la mina de Huanuni difícilmente va a poder ser desempleado una vez que los precios de los minerales bajen o ante la eventualidad de que la

empresa pública entre en la quiebra. Por lo tanto, para seguir sosteniendo ese nivel de gastos, el gobierno de turno seguramente tendrá que recurrir a nuevas políticas que compensen la pérdida de esos ingresos fiscales. Las únicas posibilidades que tendría el gobierno podrían ser: La creación de nuevos impuestos, el incremento de la deuda pública, o la creación de moneda. Este último aspecto será analizado en el siguiente acápite. En caso de la primera política, los ciudadanos no podrán tener seguridad jurídica en los impuestos, lo cual afectará negativamente a la inversión y comprometerá el crecimiento económico de largo plazo. En el segundo tipo de política, el profesor Buchanan sostenía que: *“Al financiar los egresos públicos mediante endeudamientos, en realidad lo que estamos haciendo es cortar el manzano para hacer leña, con lo cual reduciremos la cosecha del huerto para siempre”*.<sup>4</sup>

Finalmente, es bueno mencionar que el ejemplo de la empresa de Huanuni, es solo eso, un ejemplo, cuyos resultados tienden a aplicarse a un conjunto de políticas que se han

y están implementando, y seguramente, también se hubieran implementado si el gobierno de turno hubiera sido distinto. Es decir, según la teoría del *public choice* la tentación a olvidar los efectos del largo plazo, el incentivo de las mayorías gobernantes sin reglas, es independiente de la ideología de un gobierno de turno. Bajo esa lógica, bastante real, tal vez sea conveniente, no depender de la benevolencia y sensatez de un gobernante electo en un periodo, sino simplemente de reglas constitucionales que trasciendan las coyunturas y voluntades; y velen por el bien común.

---

***El principio de la subsidiariedad esta fundamentado en la libertad, la racionalidad y la diversidad del ser humano, por lo que constituye un marco que permite potenciar la iniciativa de los ciudadanos.***

---

## • Política Monetaria

Como se mencionó anteriormente el último tipo de financiamiento que puede tener el gobierno de turno para cubrir su déficit fiscal es la emisión monetaria, que generalmente es recurrente cuando no existe una completa independencia del Banco Central, y el Poder Ejecutivo puede influir en las decisiones de la autoridad

monetaria. Esta posibilidad es un gran riesgo que podría generar comportamientos discrecionales de la autoridad fiscal, lo cual puede terminar afectando a la población, y en especial, a la población más pobre. Recordemos que el déficit fiscal financiado por una tasa de emisión de dinero mayor que la tasa del crecimiento real de la economía termina creando presiones inflacionarias convirtiéndose en un impuesto sumamente regresivo que afecta en mayor medida a los sectores más pobres. Es por ese motivo que varios académicos en el mundo, especialmente de la escuela del *Public Choice*, sugieren crear reglas constitucionales que favorezcan la total independencia del Banco Central. La investigación económica en este tema tiende a ser contundente. Por ejemplo, Gutiérrez (2003) analiza el impacto de la introducción de reglas constitucionales que dotan de independencia a los bancos centrales sobre la evolución de la inflación. La autora concluye que, en general, la constitución, debido a su status legal superior, suele implementarse mejor que otras leyes o estatutos de menor rango legal, por lo que sus resultados mostraron que, para un conjunto de países latinoamericanos y caribeños,

# Políticas Públicas para la Libertad

---

“aquellos países que sustentaron la independencia del banco central en disposiciones constitucionales tienen menor inflación que los otros países...”<sup>5</sup>

## • Principio de Subsidiariedad

La subsidiariedad se basa precisamente en que toda sociedad es autónoma para alcanzar su fin propio, y por lo tanto, ninguna sociedad mayor puede asumir lo que es propio de una sociedad menor. Sólo podría hacerlo si ésta no satisface adecuadamente su fin, en cuyo caso actúa en subsidio. Por ejemplo, según los fundamentos de la Unión Europea se sostiene que: “El principio de subsidiariedad tiene por objeto garantizar que las decisiones se tomen lo más cerca posible del ciudadano, comprobándose que la acción que vaya a emprenderse a escala comunitaria se justifica en relación con las posibilidades que ofrece el nivel nacional, regional o local. Concretamente, es un principio según el cual la Unión, salvo en sus ámbitos de competencia exclusiva, sólo interviene en la medida en que su acción sea más eficaz que una intervención a nivel nacional, regional o local. Está estrechamente vinculado a los principios de proporcionalidad y de necesidad que establecen que la acción de la Unión no debe exceder de lo necesario para alcanzar los objetivos del Tratado.”<sup>6</sup>

El principio de la subsidiariedad esta fundamentado en la libertad, la racionalidad y la diversidad del ser humano, por lo que constituye un marco que permite potenciar la iniciativa de los ciudadanos. En el campo económico el principio de subsidiariedad permite potenciar la iniciativa emprendedora generando un marco de incentivos que promueve la responsabilidad y el beneficio de los actos libremente determinados por los agentes económicos. El rol del Estado, según el principio de subsidiariedad, en el campo económico, se basa en tres aspectos fundamentales: 1. La provisión de un sistema legal que brinde regulaciones y normas análogas para todos los sectores, es decir, igualdad ante la ley para los diferentes actores. Evitar la discrecionalidad de las regulaciones, proveyendo un sistema legal transparente y sin lugar a interpretaciones arbitrarias. 2. La

redistribución efectiva en beneficio de los sectores más pobres, focalizando los recursos y velando por la libertad de elección de los beneficiarios. 3. Permitiendo que los agentes privados puedan asumir las responsabilidades de producción de los distintos bienes y servicios, otorgando un conjunto de incentivos que no distorsionen las asignaciones naturales, pero que velen por un suministro efectivo y eficiente.

## 3. Conclusiones

Puede resultar enriquecedor para el progreso de nuestro país no depender de la benevolencia de las autoridades de turno, sino que simplemente tener la oportunidad de que los bolivianos podamos construir en base a nuestro esfuerzo e iniciativa una sociedad próspera y solidaria, para lo cual, se hace necesario imponer límites al poder discrecional de los gobernantes y los grupos buscadores de renta.

---

<sup>1</sup> Buchanan, James. *Economía Constitucional*. <http://www.eumed.net/cursecon/1/instconst.htm>

<sup>2</sup> Heitger, B. 2003. *Property Rights and their Impact on the Wealth of Nations — A Cross-Country Study*. Kiel Institute for World Economics. Working Paper No. 1163.

<sup>3</sup> Rodríguez, J. y Saavedra, Eduardo. *Certeza Jurídica e Incentivos a la Inversión: Política y Práctica de una Relación Causal*. ILADES. Universidad Alberto Hurtado.

<sup>4</sup> Buchanan, James. *La economía política del déficit presupuestario*. Ensayos Sobre Economía Política. Capítulo I Alianza Editorial Mexicana.

[http://www.eumed.net/cursecon/economistas/textos/Buchanan-deficit.htm#\\_ftn1](http://www.eumed.net/cursecon/economistas/textos/Buchanan-deficit.htm#_ftn1)

<sup>5</sup> Gutiérrez, E. 2003. *Inflation Performance and Constitutional Central Bank Independence: Evidence from Latin America and Caribbean*. Wp/03/53. IMF Working Paper.

<sup>6</sup> Glosario Legislativo de la Unión Europea. [http://europa.eu/scadplus/glossary/subsidiarity\\_es.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/subsidiarity_es.htm)