
INSTITUCIONES Y DESARROLLO ECONÓMICO. UN MARCO CONCEPTUAL

*Pablo Bandeira**

En los últimos años ha habido una explosión de estudios econométricos sobre los determinantes del desarrollo económico¹, debido en parte a la falta de capacidad explicativa de los modelos de desarrollo económico tradicionales y en parte a la creciente disponibilidad de datos que permiten hacer regresiones estadísticas con numerosas variables de un elevado número de países.

Estos estudios buscan determinantes adicionales a los que eran clásicos en economía, como el ahorro y el cambio tecnológico, bien sean políticos, culturales o geográficos. Pero la falta de una teoría que integre estos campos genera una sensación de confusión y resultados contradictorios que suscitan acalorados debates académicos en los que se aprecia la falta de ideas claras para enfrentar los problemas del subdesarrollo.

Este ensayo no propone la teoría que se necesita, sino un marco conceptual que permita entender los resultados econométricos de la literatura en ciencias sociales, extraer conclusiones sobre los factores relevantes para promover el desarrollo sostenido de los países pobres, y entender los problemas políticos relacionados con esos factores².

* Doctor en Economía Agraria, profesor de la Facultad de Economía de la Universidad CEU San Pablo, Madrid, España, [pbandeira@ceu.es]. Fecha de recepción: 24 de julio de 2008, fecha de modificación: 16 de octubre de 2008, fecha de aceptación: 2 de julio de 2009.

¹ Durlauf, Johnson y Temple (2005) contabilizan 145 determinantes potenciales que se analizan en la literatura económica.

² Utilizamos los términos países “ricos” y “pobres” en contraposición a países “desarrollados” y “en desarrollo” porque las principales clasificaciones internacionales se basan en los niveles de ingreso o producto per cápita, es decir, en su nivel de riqueza o pobreza. Entre los países “pobres” hay países que están en proceso de desarrollo y países cuya economía está estanca desde hace varias décadas.

LA EVIDENCIA EMPÍRICA SOBRE LAS CAUSAS DEL DESARROLLO. UN MARCO CONCEPTUAL

Luego de la aparición del famoso libro de Douglass North sobre las instituciones y el desarrollo económico en 1990, del fracaso de las políticas de ajuste estructural de los ochenta y los noventa, y de la contrastación de las tesis de North con la evidencia empírica, el nuevo paradigma es que las instituciones son la clave del desarrollo económico de las naciones³. A pesar de que hay consenso sobre esta idea, aún se debaten las respuestas a tres preguntas fundamentales: ¿a qué instituciones nos referimos?, ¿por qué unos países eligen unas y no otras?, y ¿qué papel cumplan las políticas, la cultura y las instituciones informales?, como veremos a continuación.

Los trabajos econométricos que intentan demostrar que las instituciones formales son la causa fundamental del desarrollo se pueden dividir en dos grupos. El primero argumenta que el factor clave para el desarrollo son las instituciones políticas que promueven el “buen gobierno”⁴. El segundo argumenta que las instituciones económicas formales que protegen los derechos de propiedad privada son las principales responsables del crecimiento económico⁵.

El problema de estos estudios es que utilizan indicadores basados en la percepción del funcionamiento del Estado, y en ningún caso especifican las instituciones económicas o políticas concretas que llevan al desarrollo económico ni cómo lo hacen⁶. Así, concluyen que hacen falta “buenas” instituciones económicas o políticas para lograr el crecimiento económico, pero no las identifican.

³ Según la definición clásica de North (1990), las instituciones son las reglas de juego que determinan las restricciones y los incentivos en la interacción económica, política y social. Esas reglas pueden ser informales (tradiciones, códigos de conducta, cultura) o formales (leyes y normas civiles con validez jurídica).

⁴ Ver Mauro (1995), Kaufmann, Kraay y Zoido (1999), Easterly y Levine (2003) y Rodrik, Subramanian y Trebbi (2004). El término “instituciones políticas” designa las leyes que regulan el funcionamiento del Estado, las “instituciones económicas” son los impuestos y las regulaciones que el Estado impone a los mercados, y las “políticas” se refieren a la forma en que el Estado reasigna sus ingresos a través del gasto. El término “buen gobierno” proviene del término inglés *good governance*, cuyo significado concreto es sumamente controvertido (ver Grindle, 2007).

⁵ Ver Hall y Jones (1999), y Acemoglu, Johnson y Robinson (2001).

⁶ Los indicadores que usan estos estudios se basan en encuestas de percepción de los ciudadanos o los empresarios sobre aspectos como la independencia del poder judicial, la estabilidad política, la corrupción (indicadores de instituciones políticas) o el riesgo de expropiación (indicador de instituciones económicas), etc. Como comenta Chang (2006), se trata de funciones más que de instituciones concretas.

Además, cabe preguntar por qué unos países eligen instituciones “buenas” y otros eligen instituciones “malas”. A este respecto se ha buscado evidencia empírica en la geografía, la intervención externa y la cultura como posibles factores últimos del desarrollo institucional y, por tanto, del desarrollo económico. En cuanto a la geografía, Jared Diamond, en su libro *Armas, gérmenes y acero*, utiliza datos biogeográficos para argumentar que en 1500 el continente euroasiático estaba mucho más desarrollado que los demás debido a que sus habitantes crearon mucho antes complejas sociedades sedentarias basadas en la agricultura porque disponían de plantas y animales salvajes domesticables. Su argumento se puede esquematizar así: disponibilidad de plantas y animales domesticables → agricultura y sedentarismo → especialización del trabajo y aparición de mercados y Estados → desarrollo económico.

La tesis geográfica de Diamond está respaldada por evidencia econométrica que relaciona la antigüedad del Estado (Bockstette, Chanda y Putterman, 2002) con variables geográficas –la distancia al ecuador o al mar es la más clásica–, la calidad institucional y el desarrollo económico. En este caso, hay discrepancia entre quienes encuentran que la geografía sólo influye en el desarrollo económico a través de las instituciones⁷ y quienes encuentran que influye a través de las instituciones y de otros medios más directos, como la productividad agrícola, la persistencia de enfermedades y los costos de transporte⁸. Este debate es quizá el más acalorado, ya que de él se derivan consecuencias importantes para la cooperación internacional. De los primeros trabajos se suele deducir que continentes como África no deben recibir mucha ayuda internacional mientras no “mejoren” sus instituciones; y de los últimos, que África necesita cantidades ingentes de financiación internacional, sin tener que esperar a que cambien sus instituciones.

Aunque el enfoque geográfico ofrece una explicación plausible del origen último del Estado y de los mercados –las condiciones geográficas de Europa favorecieron el desarrollo de sociedades sedentarias complejas basadas en la agricultura–, no explica cómo ni por qué se han elegido unas u otras instituciones a través del tiempo.

La colonización, que caracterizó gran parte de la historia de América, África, Oceanía y partes de Asia durante los siglos XVI a XIX y parte del XX, ha constituido una fuente exógena para investigar por qué algunos países, como Estados Unidos, Canadá y Australia, hoy

⁷ Hall y Jones (1999), Acemoglu, Johnson y Robinson (2001), Easterly y Levine (2003) y Rodrik, Subramanian y Trebbi (2004).

⁸ Gallup, Sachs y Mellinger (1999), Sachs (2003) y Olsson y Hibbs (2005).

son ricos mientras que la mayoría de los demás países colonizados son pobres. Frente a la tesis de que los británicos introdujeron una cultura y unas instituciones más propicias para el desarrollo económico que los españoles (ver, p. ej., Véliz, 1994), parecen más convincentes las tesis y constataciones empíricas de Engerman y Sokoloff (1997) y Acemoglu, Johnson y Robinson (2002)⁹. Estos últimos argumentan que los colonizadores —españoles, británicos y holandeses— impusieron instituciones que protegían los derechos de propiedad de unos pocos en aquellas zonas donde el clima y la presencia de una alta población indígena favorecían la extracción de recursos naturales basada en la explotación de la mano de obra local, mientras que establecieron instituciones que protegían los derechos de propiedad del conjunto de la sociedad donde el clima y la escasa población indígena favorecían la inmigración. En cualquier caso, es claro que la intervención externa ocasiona cambios más o menos profundos, positivos o negativos, en materia de desarrollo institucional y económico.

Resta aún la pregunta acerca del papel de las políticas y de la cultura en el desarrollo económico. En cuanto a las políticas, algunos autores encuentran evidencia de que su impacto en el desarrollo económico es insignificante una vez se tiene en cuenta la calidad de las instituciones (Easterly y Levine, 2003). Esto supone que la existencia de “buenas” instituciones políticas es la causa de las “buenas” políticas o que las políticas son irrelevantes para el desarrollo económico. Parece más convincente el primer argumento, corroborado estadísticamente por otros autores que encuentran que las “buenas” políticas permiten, entre otras cosas, desarrollar “buenas” instituciones (Glaeser et al., 2004).

En cuanto a la cultura, muchos sociólogos e historiadores económicos, desde Weber (1930) hasta Landes (1998), argumentan que la religión protestante fue esencial para la industrialización de Europa, si bien no hay consenso acerca de cómo influyó. Aunque Landes (1998) argumenta que produjo un cambio cultural que alentó la iniciativa empresarial, es posible, más bien, que la ruptura del sistema político ligado a la jerarquía católica haya iniciado el cambio de las instituciones políticas hacia el sistema democrático moderno. Otros autores presentan evidencia de que el capital social afecta positivamente el crecimiento económico de los países¹⁰. Por su parte, Barro y McCleary

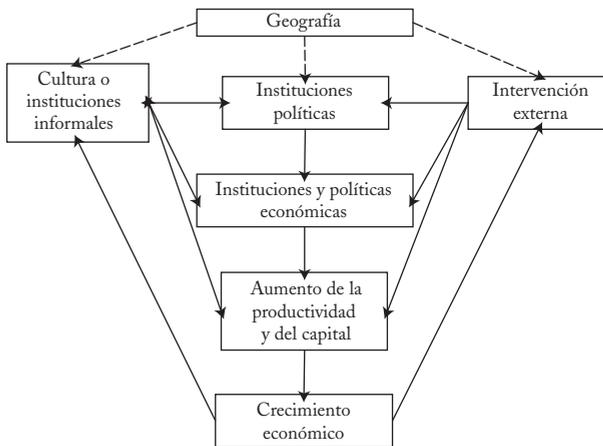
⁹ La tesis de las mejores instituciones británicas no es muy sólida, entre otras razones porque hay numerosas ex colonias británicas con un desarrollo económico muy bajo.

¹⁰ Knack y Keefer (1997) y Tabellini (2005). En forma general, el capital social se define como la cultura que fomenta la cooperación, sobre todo mediante la confianza.

(2003) encuentran que la creencia en el cielo y en el infierno tiende a incrementar el crecimiento económico, mientras que la asistencia a servicios religiosos tiende a disminuirlo. Por último, Alesina et al. (2002) argumentan que la fragmentación lingüística y étnica de un país es perjudicial para el desarrollo institucional y económico, mientras que Spolaore y Warcziag (2006) señalan que las características genéticas y culturales que hereda la población afectan su capacidad para adaptar innovaciones tecnológicas e institucionales que promueven el desarrollo económico.

En suma, los trabajos empíricos que revisamos, a los que denominamos de tipo “generalista”, demuestran que las instituciones formales (leyes) y las informales (cultura) se influyen mutuamente, y que ambas determinan los incentivos para invertir e innovar, así como los costos de transacción y, por tanto, el desarrollo económico. Pero esta literatura no identifica las causas específicas del desarrollo y del subdesarrollo económico y por ello no es de gran ayuda en la práctica. Aunque sirve, eso sí, para elaborar un marco conceptual simple de las causas del desarrollo económico, que se esquematiza en la gráfica 1.

Gráfica 1
Marco conceptual de las causas del desarrollo económico



Esta gráfica sitúa los factores del desarrollo económico en una cadena causal. Las políticas e instituciones económicas aparecen en el mismo nivel porque son diseñadas y ejecutadas por el Estado. Y añade un nivel relacionado con los factores clásicos, productividad y capital, conocido como contabilidad del crecimiento. Este enfoque, que tiene origen en el famoso artículo de Solow (1956), se ha cotejado con datos de

países pobres y se ha encontrado que la mayor parte del crecimiento económico se debe al cambio tecnológico (o aumento de la productividad) frente a la acumulación de tierra, trabajo y capital (Klenow y Rodríguez-Clare, 1997; Easterly y Levine, 2001), lo que respalda el argumento de la importancia de las instituciones, pues son las que incentivan o desincentivan la innovación tecnológica.

El resto del artículo no profundizará sobre el papel de la cultura y la intervención externa, pues aunque es claro que cumplen un papel fundamental, aún no disponemos de la teoría y la evidencia empírica necesarias para dar una explicación sólida de sus efectos. Como se observa en la gráfica, ambos factores influyen en las instituciones políticas y económicas formales –determinando el tipo de leyes y su efectividad– y sobre la productividad y el aumento de capital. En el caso de la cultura, la relación es bidireccional, ya que la aplicación efectiva de una ley o la variación de la productividad que ésta ha inducido pueden ocasionar cambios culturales. Por último, las variaciones en el crecimiento económico pueden modificar las relaciones internacionales de un país y afectar su cultura.

En las secciones siguientes se revisa la teoría económica y otros estudios empíricos más específicos para derivar conclusiones más concretas sobre el tipo de instituciones formales que pueden ser necesarias para el desarrollo económico, y por qué se establecen en unos países y no en otros.

POLÍTICAS E INSTITUCIONES ECONÓMICAS QUE FOMENTAN EL DESARROLLO ECONÓMICO

La literatura sobre las políticas e instituciones económicas que fomentan el desarrollo se suele encuadrar en la economía del desarrollo. En este campo, quizás el tema más controvertido sea el papel que deben cumplir los mercados y el Estado en la asignación de recursos. La economía neoclásica sostiene que el mercado es el mecanismo de asignación más eficiente, aunque reconoce que en muchos mercados se producen fallas –exceso de poder de algunos agentes, externalidades negativas y problemas de información asimétrica– que justifican la intervención del Estado. Ésta consiste básicamente en una “correcta” regulación de los mercados y en la fijación de impuestos que eviten los monopolios, reduzcan las externalidades negativas –el ejemplo clásico es la contaminación ambiental– y aumenten la información disponible, por ejemplo mediante normas sobre el etiquetado de productos y la información que se debe incluir en los contratos de servicios.

Según esta escuela, que aún tiene mucha fuerza, el papel económico del Estado consiste casi exclusivamente en definir y proteger los derechos y deberes relacionados con la propiedad privada, es decir, en redactar y hacer cumplir las leyes para el correcto funcionamiento de los mercados.

Entre los economistas hay un consenso casi total sobre la necesidad de definir y proteger los derechos de propiedad (individual y colectiva), pues es esencial para que las empresas tengan incentivos para invertir e innovar, y así reducir los costos de transacción en la mayor medida posible. No obstante, las nuevas teorías del desarrollo que cobraron fuerza en los noventa dan más peso a las fallas del mercado con base en dos líneas de investigación¹¹. La primera analiza los efectos de la distribución de recursos sobre el crecimiento. Aunque existen distintas teorías en esta línea, la que goza de mayor aceptación argumenta que, debido a las imperfecciones de los mercados financieros, los pobres tienen un acceso menor y más caro al capital financiero, lo que les impide invertir en el capital físico y humano necesario para aumentar su productividad (son muy citados los artículos de Banerjee y Newman, 1993, y Galor y Zeira, 1993). Los países con una alta proporción de ciudadanos pobres tienen entonces menor capacidad para explotar su potencial económico y crecer.

La segunda línea de investigación encuentra que en la mayoría de los mercados hay externalidades positivas, que se producen cuando el desarrollo de una actividad económica aporta mayores beneficios sociales que privados, lo que implica que los mercados producen una cantidad menor que el nivel óptimo social¹². El concepto de externalidades positivas es similar al de bienes públicos, aunque quizás más útil ya que prácticamente no existen bienes públicos puros¹³.

La primera línea concluye que es necesario que el Estado subsidie a los pobres para que puedan tener educación, salud, seguridad social y crédito, mientras que la segunda concluye que es necesario subsidiar (a ricos y a pobres) la inversión en infraestructura, investigación y desarrollo de nuevos mercados.

¹¹ Aún no hay una denominación aceptada para estas nuevas teorías. Algunos las llaman neo-keynesianas, aunque esas teorías sean macroeconómicas; mientras que las nuevas teorías que aquí se mencionan son microeconómicas.

¹² El argumento sobre las externalidades negativas es idéntico, pero a la inversa. Las empresas no "internalizan" ciertos costos sociales, como la contaminación, y producen más que el nivel óptimo social.

¹³ Un bien público puro es aquel en el que hay un beneficio social, pero el beneficio privado es nulo. Ejemplos teóricos muy citados de los efectos de externalidades positivas concretas sobre el desarrollo económico se pueden ver en Murphy, Shleifer y Vishny (1989), Rodrik (1996) y Lall y Teubal (1998).

La evidencia empírica e histórica corrobora estas nuevas teorías del desarrollo, que favorecen la intervención del Estado mediante políticas distributivas y de inversión. En lo que respecta a la distribución de recursos, Alesina y Rodrik (1994), Persson y Tabellini (1994) y Deininger y Squire (1998) encuentran que, con independientemente del nivel económico inicial y del sistema político –democracia o dictadura–, los países con mayor igualdad inicial crecieron más en la segunda mitad del siglo XX. En cuanto a las políticas de apoyo a la inversión, Chang (2004) muestra que la mayoría de los países pobres tuvo mayor crecimiento económico en los años sesenta y setenta, cuando aplicaron políticas económicas activas, que en los veinte años siguientes, cuando abandonaron esas políticas a favor de las reformas institucionales de ajuste estructural.

A la evidencia que aportan estos estudios se suma el hecho de que en los países ricos y los países pobres que lograron un crecimiento económico sostenido en el siglo XX –los Tigres Asiáticos, China, Chile, India, Botswana– la definición y protección de los derechos de propiedad privada fue paralela a la aplicación de políticas públicas sociales, de inversión en infraestructura y de apoyo a la innovación tecnológica y a la inversión productiva (ver, p. ej., The World Bank, 1993; Rodrik, Grossman y Norman, 1995).

Los economistas neoclásicos replican que así sea verdad que existen todas estas fallas del mercado que justificarían las políticas públicas, no es menos cierto que también existen “fallas del gobierno”. Y que estas últimas pueden ser más perjudiciales, sobre todo en los países pobres. En otros términos, que hay que tener mucho cuidado con la justificación de las políticas públicas redistributivas porque el remedio puede ser peor que la enfermedad, y que la posibilidad de que sea peor aumenta en los países con Estados subdesarrollados¹⁴.

De estas consideraciones se derivan dos conclusiones. Primera, para un desarrollo económico sostenido es necesario un Estado “fuerte” y “activo”, que lleve a cabo políticas distributivas y de inversión pública, y defina (regule) y proteja los derechos de propiedad de la ciudadanía. Esas funciones del Estado requieren un mayor recaudo de impuestos, como indica la comparación de la presión fiscal entre países pobres y ricos¹⁵. Segunda, el aumento de la capacidad de los Estados sólo se justifica si corrige las fallas de los mercados y del gobierno. La evi-

¹⁴ Para una excelente revisión del debate sobre las fallas del mercado y las fallas del gobierno en los países “subdesarrollados”, ver los trabajos, con visiones opuestas, de Colclough y Manor (1991) y Krueger (1993).

¹⁵ Los impuestos ascienden en promedio al 30% del PIB en los países de la OCDE y al 18% en los países pobres (Tanzi y Zee, 2001).

dencia empírica y las teorías modernas de la economía del desarrollo atribuyen un papel importante a la intervención pública y a los mercados, pero no justifican las políticas “intervencionistas”, mediante las que el Estado sustituye los mercados (en vez de corregir las fallas o los malos incentivos). Además, esta justificación exige un proceso paralelo de modernización del Estado que reduzca las fallas del gobierno. ¿En qué consisten estas fallas y cómo se pueden reducir?

INSTITUCIONES POLÍTICAS QUE PROMUEVEN “BUENAS” POLÍTICAS E INSTITUCIONES ECONÓMICAS

Las fallas del gobierno provienen ante todo del carácter monopólico del poder del Estado y, por tanto, de la inexistencia de un tercero que exija responsabilidad a sus agentes –funcionarios y políticos– por los resultados de su gestión. La consecuencia es que el Estado puede diseñar “malas” políticas y regulaciones económicas, o promulgar buenas leyes pero no hacerlas cumplir. Como veremos, las soluciones a estas fallas consisten esencialmente en mecanismos de control, muchos de ellos basados en la competencia, que exijan responsabilidad a los agentes del Estado.

Podemos dividir el estudio de las instituciones del Estado en dos campos: la administración pública y los sistemas políticos. El primero estudia la gestión de las agencias o administraciones públicas y el segundo, los mecanismos de poder del Estado en su conjunto. En el campo de la administración pública, más que instituciones óptimas, lo que tenemos es una serie de principios que tratan de mejorar el sistema burocrático weberiano clásico mediante la adopción de elementos propios del mercado¹⁶. Estos principios, que se integran en la Nueva Gestión Pública, son externalización, cooperación, dotación de incentivos y acercamiento. La externalización o subcontratación consiste en que el Estado toma las decisiones y financia, mientras que el sector privado ejecuta. La cooperación consiste en crear organismos público-privados con capacidad para tomar decisiones políticas¹⁷. La dotación de incentivos es un sistema de seguimiento y control de los resultados del trabajo de los funcionarios asociado a un esquema de premios y castigos. El acercamiento a los ciudadanos consiste en dar

¹⁶ La burocracia weberiana se esquematiza en la existencia de reglamentos precisos, una jerarquía, y una forma de ingreso y ascenso basada en el mérito (Weber, 1968).

¹⁷ Lo que se está empezando a hacer en Europa y en América Latina a nivel municipal e intermunicipal. Ver Programa Leader en Europa [<http://ec.europa.eu/agriculture/>] y Helmsing (2001) en América Latina.

más información al público y descentralizar las competencias en los niveles territoriales más bajos posibles (principio de subsidiaridad).

Aunque estos principios pueden ser útiles en los países pobres, el problema es que la mayoría carece de un sistema burocrático weberiano, y es frecuente que una alta proporción de los empleados públicos se elija en forma discrecional con cada cambio de gobierno. Las consecuencias de la falta de una administración pública “weberiana” sobre la calidad técnica de las políticas y el desarrollo económico son muy negativas, como comprueban Evans y Rauch (1999) y Rauch y Evans (2000) mediante estudios econométricos con datos de 35 países pobres.

En cuanto a los sistemas políticos, la democracia establece la competencia en la elección de los gobiernos y se espera que aumente su responsabilidad. No obstante, muchos académicos han estudiado la relación entre democracia y crecimiento económico sin encontrar efectos significativos (Barro, 1996; Przeworski, 2004). Numerosos estudios de política comparada intentan encontrar la relación entre instituciones políticas específicas –relacionadas con el funcionamiento del ejecutivo y el legislativo, como los sistemas parlamentarios (frente a los presidenciales) o las reglas electorales– y algún indicador de calidad de las políticas o de desarrollo económico, pero aún no se ha llegado a resultados concluyentes, pues cada institución política tiene pros y contras (Keefer, 2004). T. Persson y G. Tabellini desarrollan la línea de investigación econométrica más ambiciosa en este campo¹⁸.

Lo que sí muestra la evidencia econométrica es el efecto positivo de la independencia del sistema judicial y de su capacidad para juzgar al ejecutivo y al legislativo sobre la calidad de las políticas (La Porta et al., 2004). La existencia de un tercer poder capaz de juzgar los actos del ejecutivo y el legislativo es un control importante de la gestión del Estado y, por tanto, de las “fallas del gobierno”.

Por último, desde hace años la rama de la teoría económica que estudia los sistemas políticos –la teoría de la elección social– argumenta que en los sistemas democráticos los políticos tienden a escoger aquellas políticas que les reporten mayores beneficios electorales y aquellas que se ven presionados a tomar por grupos de interés con poder político (ver, p. ej., Buchanan y Tullock, 1962). Estas dos características del sistema democrático tienen dos consecuencias. Primera, la realización de elecciones cada pocos años lleva a que los políticos den

¹⁸ Estos autores han encontrado que la estabilidad política se relaciona con el crecimiento económico, tanto en dictaduras como en democracias (2006) y que los sistemas presidencialistas parecen ser más perjudiciales que los parlamentaristas en los países con Estados poco desarrollados (2004).

prioridad a los resultados de corto plazo, en perjuicio de las políticas y reformas institucionales necesarias para el desarrollo económico, que sólo dan resultados en el largo plazo. Segunda, los grupos de interés tienen objetivos de más largo plazo, pues buscan garantizar sus ingresos futuros, pero buscan objetivos muy específicos, es decir, que no benefician al conjunto de la sociedad, para reducir los costos y aumentar los beneficios de su acción política (Olson, 1965).

Parece entonces obvio que el óptimo social sería una combinación adecuada de los incentivos de ambos tipos de actores. En las democracias occidentales se ha intentado avanzar en esta dirección creando organizaciones de la sociedad civil que representan una amplia gama de intereses en el juego político formal, es decir, en la toma de decisiones políticas. Esto se ha hecho de distintas maneras, pero en ningún caso las soluciones están exentas de problemas. Por ejemplo, el sistema legal de Estados Unidos facilita las relaciones de cualquier grupo de la sociedad civil con el Congreso —el pluralismo norteamericano—, mientras que en muchos países europeos se subsidian sindicatos y organizaciones empresariales y de agricultores, y se han formalizado las negociaciones con estos grupos —el corporativismo europeo—. En el primer caso, los grupos sociales con menos recursos pueden verse excluidos, al paso que en Europa una parte creciente de la población no se siente representada por la antigua división entre empresarios, agricultores y trabajadores.

No existe evidencia empírica que muestre la necesidad de dotar de poder político a un conjunto amplio de organizaciones de la sociedad civil. Pero existe evidencia empírica indirecta. Por ejemplo, algunos estudios muestran que una mayor circulación de periódicos —medida por el número de periódicos por cada 1.000 habitantes— favorece el desarrollo económico (Besley y Burgués, 2002; Adsera, Box y Payne, 2003). Otros estudios muestran que las instituciones políticas son un reflejo del poder de los distintos grupos sociales, lo que supone que una democracia estable requiere un equilibrio de poderes en la sociedad civil (Przeworski y Curvale, 2006).

Por último, existe un consenso más o menos amplio sobre otras instituciones políticas que inciden en el desarrollo económico de los países, pero de las que se carece de evidencia empírica suficiente, entre ellas la libertad de asociación y la libertad de prensa —que se pueden englobar en el concepto de equilibrio del poder político en la sociedad civil, ya mencionado—, la existencia de agencias reguladoras independientes, un alto peso de los impuestos progresivos directos, la transparencia y la rendición de cuentas públicas.

En síntesis, desde el punto de vista del crecimiento económico, la ventaja de un sistema democrático sobre una dictadura es su potencial para controlar la gestión del gobierno. No obstante, la evidencia empírica muestra que el hecho de votar cada tantos años no es suficiente para reducir las fallas del gobierno y que es necesario dotar al Estado de un sistema judicial y de una administración pública que garanticen la capacidad y la independencia suficientes de sus funcionarios para que las políticas tengan continuidad y calidad técnica, y que el ejecutivo y el legislativo actúen de acuerdo con la ley. Además, se requieren organizaciones civiles que representen a los distintos intereses de la sociedad en la toma de decisiones políticas. La amplia representación política de la sociedad civil es necesaria para mejorar el diseño de las políticas y las leyes, y para denunciar al gobierno ante el sistema judicial por el incumplimiento de las leyes.

LA PROBLEMÁTICA DEL CAMBIO INSTITUCIONAL

Si los países pobres son pobres porque tienen “malas” instituciones políticas, es decir, debido a la estructura del Estado, ¿por qué no la modifican? Para la mayoría de los académicos esta es la pregunta clave del desarrollo económico. Infortunadamente, aún no disponemos de una teoría sólida ni de evidencia empírica suficiente para responderla con rigor científico. No obstante, el análisis histórico sugiere algunas ideas para entender la naturaleza del cambio institucional.

Este cambio obedece a que las instituciones políticas y económicas no son diseñadas por el conjunto de la sociedad sino por quienes detentan el poder político en un momento determinado. Las instituciones no se crean con el fin exclusivo de promover el desarrollo de la sociedad, también sirven al propósito de distribuir o consolidar el poder político y económico.

En la segunda sección vimos que el desarrollo económico requiere políticas distributivas, es decir, la transferencia de recursos de los ciudadanos que concentran el ingreso y la riqueza a los ciudadanos de bajos ingresos. Y en la tercera sección vimos que las instituciones políticas que mejoran el funcionamiento del Estado transfieren poder de los gobernantes y grupos de interés poderosos a una amplia gama de organizaciones de la sociedad civil, al sistema judicial y a la burocracia técnica del Estado. Estos cambios no se producen de manera natural porque en el corto plazo ocasionan pérdidas económicas y de poder concretas y tangibles para el grupo que detenta el poder político, aunque en el largo plazo puedan favorecer el desarrollo económico.

Una ojeada a la historia del crecimiento económico europeo corrobora estas apreciaciones: el desarrollo y la consolidación del Estado democrático moderno, basado en el respeto del derecho, administrado por una burocracia profesional y que busca el bienestar de los ciudadanos a la vez que promueve el crecimiento económico, han requerido cientos de años, en los que ha habido guerras civiles, revoluciones e interregnos dictatoriales que han llevado a que los grupos que detentan el poder hagan concesiones sucesivas. Poco a poco y con base en la presión política, los grupos sociales excluidos del poder, primero la burguesía y más tarde los trabajadores, lograron defender sus intereses en el juego político formal, es decir, que se consideraran en las decisiones del Estado¹⁹.

Como ya se comentó, nos hallamos muy lejos de disponer de teorías aceptadas sobre el cambio institucional. La conclusión a la que podemos llegar en este artículo, de alcance limitado, es que la transformación de la instituciones formales se puede entender como un proceso de negociación entre los agentes políticos, cuyo resultado depende del poder político y de los modelos subjetivos de los actores o de su influencia cultural (North, 1990). El poder político de las organizaciones está determinado por la estructura del Estado, aunque intervienen factores informales cuyo funcionamiento aún no se entiende plenamente. La sociología política es la disciplina que más ha estudiado las bases sociales o informales del poder político, asociadas a la capacidad económica, ideológica y coercitiva de las organizaciones civiles (Mann, 1986; Tarrow, 1998). Tampoco entendemos muy bien cómo influye la cultura en el desarrollo económico, bien sea en forma directa o indirecta, a través de su incidencia en la transformación de las instituciones formales.

Existen muchos ejemplos de cambios institucionales abruptos, producto de revoluciones, guerras o golpes de Estado, pero, como argumentan North (1990) y otros autores (p. ej., Thelen y Streeck, 2005), estos cambios normalmente son lentos y graduales, resultado de la negociación política continua. Que estas negociaciones consigan construir poco a poco un Estado democrático, profesional y de derecho depende en gran medida de que se establezca un equilibrio de poder entre las organizaciones civiles que representan a los diversos grupos de interés para que sea posible satisfacer las necesidades del conjunto de la sociedad.

¹⁹ Ejemplos de la relación entre el desarrollo económico posterior y la toma del poder político por la burguesía y los trabajadores en Europa se pueden ver en Pincus (2006) y Acemoglu y Robinson (2000), respectivamente.

CONCLUSIONES

Este ensayo revisa la evidencia empírica que muestra que para el desarrollo económico sostenido es necesario definir y proteger los derechos de propiedad de todos los ciudadanos. No precisa el tipo de instituciones económicas, que abarcan el conjunto de leyes que regulan los mercados, pero aclara que, además de proteger la propiedad privada, deben regular el uso de la propiedad para corregir las fallas del mercado. Además, el Estado debe implementar políticas de inversión (en infraestructura, investigación y desarrollo de nuevos mercados) y distributivas (en educación, salud) que corrijan las fallas ocasionadas por las externalidades positivas.

Esto se puede lograr mediante dictaduras o regímenes democráticos. La clave es que las instituciones y las políticas económicas promuevan el bienestar de la ciudadanía y no la satisfacción de intereses políticos y económicos particulares. La solución que mejor ha funcionado hasta ahora son los “controles y balances” del gobierno. Así, la principal ventaja de la democracia es su potencial para controlar y exigir responsabilidades al gobierno, pero para que se materialice este potencial no basta la existencia de elecciones. Son también necesarios un sistema judicial independiente y con capacidad jurídica y económica para juzgar las actuaciones del ejecutivo y el legislativo, y una administración pública meritocrática que garantice la calidad técnica y la continuidad de estas instituciones y de esas políticas.

Desde el punto de vista del crecimiento económico, ¿es entonces aconsejable la democracia? No podemos contestar categóricamente esta pregunta. La democracia también tiene desventajas, como la mayor inestabilidad de las políticas, la gran dificultad para poner en cintura a los grupos de presión poderosos o la lentitud de los procesos de toma de decisiones. Muchas dictaduras han logrado altas tasas de crecimiento económico, pero no existe un país que haya mantenido ese crecimiento en el largo plazo sin desembocar en un Estado democrático, profesional y de derecho. El actual crecimiento de la economía china se basa en la adaptación de instituciones económicas como la propiedad privada, pero aún está por ver si será sostenible bajo una dictadura o si el partido comunista acabará modificando las instituciones políticas para que existan un poder judicial y un sistema de administración pública meritocráticos e independientes del partido²⁰.

²⁰ Los miembros del aparato legislativo chino se eligen mediante sufragio universal y los sistemas judiciales de Hong Kong y Macao son independientes. La cuestión clave es si un partido único puede permitir la existencia de un sistema

La principal conclusión es que el factor clave para establecer estas instituciones políticas es que haya cierto equilibrio de poder entre las organizaciones civiles que representan los diversos intereses. Pues éstas tienen incentivos para exigir a los gobiernos que cumplan la ley y que las políticas y las instituciones se ajusten a sus intereses. Como es frecuente que el poder político de las organizaciones civiles esté sesgado hacia algún grupo en particular (grandes empresarios, una etnia específica, etc.), es necesario que las organizaciones civiles que representan los intereses de otros grupos de menor poder (pobres, pequeños empresarios, trabajadores, etc.) aumenten su poder político y su influencia.

Entender cómo y por qué cambian las instituciones políticas es el principal reto de los académicos, que estudian las causas del desarrollo económico mediante dos enfoques complementarios: la teoría de juegos (deductiva) y el análisis histórico comparativo (inductivo)²¹. Algunos subrayan que la solución no es copiar las instituciones occidentales (y menos imponerlas), sino que hay que fortalecer la capacidad de deliberación, experimentación e innovación institucional de los países pobres (Evans, 2004; Chang, 2006). El marco conceptual y los argumentos que aquí se exponen ratifican esta idea, pues identifican (aunque no explican) las interacciones entre instituciones formales e informales, y entre unas instituciones y otras. No podemos simplificar las soluciones, y debemos tener en cuenta esas interacciones y factores políticos en cada país. Por ejemplo, el grado de legitimidad del cambio institucional en una cultura concreta.

Estos autores juzgan necesarios los procesos deliberativos en la sociedad (Evans, 2004), que asociamos fácilmente con los principios democráticos occidentales, o la adaptación de instituciones que han dado buenos resultados (Chang, 2006). Es claro que se requieren procesos domésticos de adaptación, experimentación e innovación de instituciones, pero lo más importante (y complicado por los intereses en juego) es que procuren mejorar el bienestar de todos los miembros de la sociedad, y no el de grupos reducidos. Hacia eso tienden las instituciones políticas de Occidente, que recurren al control y a la difusión del poder político para exigir resultados a los políticos para que sean representados los intereses de los principales sectores de la sociedad

judicial y una burocracia independientes, y organizaciones civiles que puedan vigilarlos y hacerlos responsables de acuerdo con la ley.

²¹ Algunos ejemplos de estudios en estas líneas son Mann (1986 y 1993), North (1995) y Chang (2007) desde una perspectiva histórica comparativa; Bates et al. (1998), Greif y Laitin (2004) y Acemoglu y Robinson (2008) desde una perspectiva de integrar la teoría de juegos con el análisis histórico de casos.

en las decisiones políticas. Estos principios parecen ser universales pues los miembros de otras culturas no son mejores o peores que los occidentales. La justicia independiente y la administración pública meritocrática son una parte importante de la concreción de estos principios. Hoy sólo podemos decir que estas instituciones formales y algunas instituciones informales, como la libertad y la igualdad de todos los ciudadanos son los aportes institucionales más valiosos de Occidente. Es evidente que no se puede hacer lograr la libertad ni la igualdad imponiéndolas a otros. Y aún queda mucho espacio para la experimentación, la adaptación y la innovación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Acemoglu, D. y J. Robinson. "Persistence of Power, Elites and Institutions", *Quarterly Journal of Economics* 115, 2008, pp. 1167-1199.
2. Acemoglu, D. y J. Robinson. "Why did the West Extend the Franchise? Democracy, Inequality and Growth in Historical Perspective", *American Economic Review* 98, 1, 2000, pp. 267-293.
3. Acemoglu, D.; S. Johnson y J. Robinson. "Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution", *Quarterly Journal of Economics* 118, 2002, pp. 1231-1294.
4. Acemoglu, D.; S. Johnson y J. Robinson. "The Colonial Origins of Comparative Development: an Empirical Investigation", *American Economic Review* 91, 2001, pp. 1369-1401.
5. Adserá, A.; C. Boix y M. Payne. "Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government", *Journal of Law, Economics and Organization* 19, 2, 2003, pp. 445-490.
6. Alesina, A. y D. Rodrik. "Distributive Politics and Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics* 108, 1994, pp. 465-490.
7. Alesina, A.; A. Devleeschauwer, W. Easterly, S. Kurlat y R. Wacziarg. "Fractionalization", *Journal of Economic Growth* 8, 2, 2003, pp. 155-194.
8. Banerjee, A. y A. Newman. "Occupational Choice and the Process of Development", *Journal of Political Economy* 101, 1993, pp. 274-298.
9. Barro, R. "Democracy and Growth", *Journal of Economic Growth* 1, 1996, pp. 1-27.
10. Barro, R. y R. McCleary. "Religion and Economic Growth", *NBER Working Paper* 9682, 2003.
11. Bates, R.; A. Greif, M. Levi, J. L. Rosenthal y B. Weingast. *Analytic Narratives*, Princeton, Princeton University Press, 1998.
12. Besley, T. y R. Burgess. "The Political Economy of Government Responsiveness: Theory and Evidence from India", *Quarterly Journal of Economics* 117, 4, 2002, pp. 1415-1451.
13. Bockstette, V.; A. Chanda y L. Putterman. "States and Markets: the Advantages of an Early Start", *Journal of Economic Growth* 7, 2002, pp. 347-369.

14. Buchanan, J. y G. Tullock. *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962.
15. Chang, H. J. *Institutional Change and Economic Development*, London, Anthen Press, 2007.
16. Chang, H. J. "La relación entre las instituciones y el desarrollo económico. Problemas teóricos claves", *Revista de Economía Institucional* 8, 14, 2006, pp. 125-136.
17. Chang, H. J. *Retirar la escalera: la estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*, Madrid, Los Libros de la Catarata y Universidad Complutense de Madrid, 2004.
18. Colclough, C. y J. Manor. *States or Markets: Neo-liberalism and the Development Policy Debate*, Oxford, Oxford University Press, 1991.
19. Deininger, K. y L. Squire. "New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth", *Journal of Development Economics* 57, 1998, pp. 259-287.
20. Diamond, J. *Guns, Germs and Steel: the Fate of Human Societies*, New York, W.W. Norton & Co., 1997.
21. Durlauf, S.; P. Johnson y J. Temple. "Growth Econometrics", *Handbook of Economic Growth*, Amsterdam, Elsevier, 2005.
22. Easterly, W. y R. Levine. "It's Not Factor Accumulation: Stylized Facts and Growth Models", *World Bank Economic Review* 15, 2, 2001, pp. 177-219.
23. Easterly, W. y R. Levine. "Tropics, Germs and Crops: How Endowments Influence Economic Development", *Journal of Monetary Economics* 50, 1, 2003, pp. 3-39.
24. Engerman, S. y K. Sokoloff. "Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth among New World Economies: A View from the Economic Historians of the United States", S. Haber, ed., *How Latin America Fell Behind*, Stanford, Stanford University Press, 1997.
25. Evans, P. "Development as Institutional Change: the Pitfalls of Monocropping and Potentials of Deliberation", *Studies in Comparative International Development* 38, 4, 2004, pp. 30-52.
26. Evans, P. y J. Rauch. "Bureaucracy and Growth: a Cross-National Analysis of 'Weberian' State Structures on Economic Growth", *American Sociological Review* 64, 5, 1999, pp.748-765.
27. Gallup, J.; J. Sachs y A. Mellinger. "Geography and Economic Development", *International Regional Science Review* 22, 1999, 179-232.
28. Glaeser, E.; R. La Porta, F. López de S. y A. Shleifer. "Do Institutions Cause Growth?", *Journal of Economic Growth* 9, 2004, pp. 271-303.
29. Greif, A. y D. Laitin. "A Theory of Endogenous Institutional Change", *The American Political Science Review* 98, 4, 2004, pp. 14-48.
30. Grindle, M. "Good Enough Governance Revisited", *Development Policy Review* 25, 5, 2007, pp. 553-574.
31. Hall, R. y C. Jones. "Why do some Countries Produce so much Output per Worker than others", *Quarterly Journal of Economics* 114, 1999, pp. 83-116.

32. Helmsing, A. H. J. *Partnerships, Meso-institutions and Learning: New Local and Regional Economic Development Initiatives in Latin America*, The Hague, Institute of Social Studies, 2001.
33. Kaufmann, D.; A. Kraay y P. Zoido. "Governance Matters", *World Bank Policy Research Working Papers* 2196, 1999.
34. Keefer, P. "What Does Political Economy Tell Us about Economic Development – and Vice Versa", *Annual Review of Political Science* 7, 2004, pp. 247-272.
35. Klenow, P. y A. Rodríguez C. "Economic Growth: A Review Essay", *Journal of Monetary Economics* 40, 1997, pp. 597-617.
36. Knack, S. y P. Keefer. "Does Social Capital have an Economic Impact? A Cross-Country Investigation", *Quarterly Journal of Economics* 112, 1997, pp. 1252-1288.
37. Krueger, A. *Political Economy of Policy Reform in Developing Countries*, Cambridge, MIT Press, 1993.
38. La Porta, R.; F. López de S., C. Pop-Eleches y A. Shleifer. "Judicial Checks and Balances", *Journal of Political Economy* 112, 2004, pp. 445-470.
39. Lall, S. y M. Teubal. "Market Stimulating Technology Policies in Developing Countries: A Framework with Examples from East Asia", *World Development* 26, 1998, pp. 1369-1385.
40. Landes, D. *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are so Rich and Some so Poor*, New York, W.W. Norton & Company, 1998.
41. Mann, M. *The Sources of Social Power*, vol. I, *A History of Power from the Beginning to A.D. 1760*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986.
42. Mann, M. *The Sources of Social Power*, vol. II: *The Rise of Classes and Nation States 1760-1914*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.
43. Mauro, P. "Corruption and Growth", *Quarterly Journal of Economics* 120, 1995, pp. 835-864.
44. Murphy, K.; A. Shleifer y R. Vishny. "Industrialization and the Big Push", *Journal of Political Economy* 97, 1989, pp. 1003-1026.
45. North, D. *Institutions, Institutional Change and Economic Development*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
46. North, D. "The Paradox of the West", R. W. Davis, ed., *The Origins of the Modern Freedom in the West*, Stanford, Stanford University Press, 1995.
47. Olson, M. *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press, 1965.
48. Olsson, O. y D. Hibbs. "Biogeography and Long-Run Economic Development", *European Economic Review* 49, 2005, pp. 909-938.
49. Persson, T. y G. Tabellini. "Constitutions and Economic Policy", *Journal of Economic Perspectives* 18, 2004, pp. 75-98.
50. Persson, T. y G. Tabellini. "Is Inequality Harmful for Growth?", *American Economic Review* 84, 3, 1994, pp. 600-621.
51. Persson, T. y G. Tabellini. "Democratic Capital: the Nexus of Political and Economic Change", 2006, [www.iies.su.se/~perssont/].
52. Pincus, S. *England's Glorious Revolution, 1688-1689*, New York, Bedford/St. Martin's Publishers, 2006.

53. Przeworski, A. "Democracy and Economic Development", E. D. Mansfield y R. Sisson, eds., *The Evolution of Political Knowledge*, Columbus, Ohio State University Press, 2004.
54. Przeworski, A. y C. Curvale. "Political Institutions and Economic Development in the Americas: the Long Run", unpublished manuscript, Department of Politics, New York University, 2006.
55. Rauch, J. y P. Evans, "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries", *Journal of Public Economics* 75, 2000, pp. 49-71.
56. Rodrik, D. "Coordination Failure and Government Policy: A Model with Application to East Asia and Eastern Europe", *Journal of International Economics* 40, 1996, pp. 1-22.
57. Rodrik, D.; A. Subramanian y F. Trebbi. "Institutions Rule: the Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development", *Journal of Economic Growth* 9, 2004, pp. 131-165.
58. Rodrik, D.; G. Grossam y V. Norman. "Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich", *Economic Policy* 10, 20, 1995, pp. 53-107.
59. Sachs, J. "Institutions Don't Rule: Direct Effects of Geography on Per Capita Income", *NBER Working Paper* 9490, 2003.
60. Solow, R. "A Contribution to the Theory of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics* 70, 1956, pp. 65-94.
61. Spolaore, E. y R. Warcziag. "The Diffusion of Development", *Tufts University Discussion Paper Series* 704, 2006.
62. Tabellini, G. "Culture and Institutions: Economic Development in the Regions of Europe", *IGIER Working Paper* 292, 2005.
63. Tanzi, V. y H. Zee. "Tax Policy for Developing Countries", *Economic Issues* 27, 2001.
64. Tarrow, S. *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
65. The World Bank. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy. A World Bank Research Report*, Washington, D.C., 1993.
66. Thelen, K. y W. Streeck. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
67. Véliz, C. *The New World of the Gothic Fox: Culture and Economy in English and Spanish America*, Berkeley, University of California Press, 1994.
68. Weber, M. *Economy and Society*, 1922, Berkeley, University of California Press, 1968.
69. Weber, M. *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, London, Allen and Unwin, 1930.