

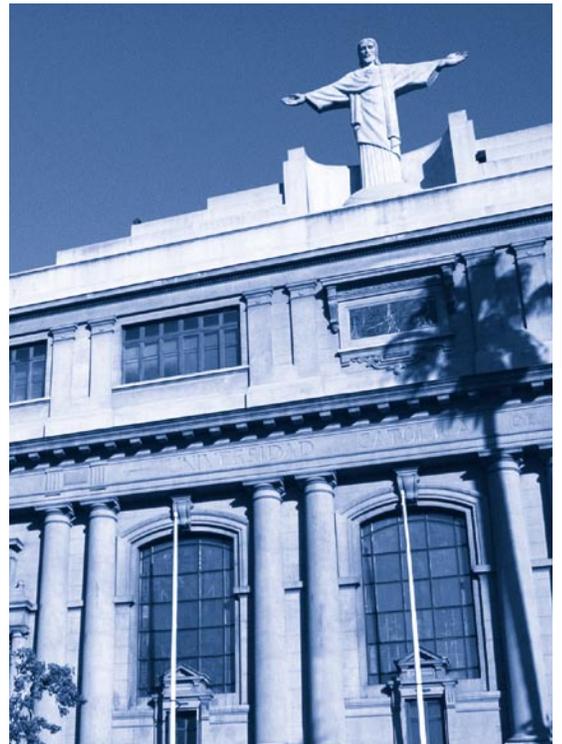


PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DE CHILE
VICERRECTORÍA DE COMUNICACIONES
Y ASUNTOS PÚBLICOS

TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA

El papel de las instituciones en el crecimiento económico: reflexiones a partir de la literatura reciente

FRANCISCO ROSENDE
Instituto de Economía UC



TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA

El papel de las instituciones en el crecimiento económico: reflexiones a partir de la literatura reciente

FRANCISCO ROSENDE
Instituto de Economía UC

El papel de las instituciones en el crecimiento económico: reflexiones a partir de la literatura reciente¹

FRANCISCO ROSENDE
Instituto de Economía UC

1. Introducción

En la última década ha adquirido popularidad entre los economistas la idea que la estructura institucional es un determinante de importancia de la tasa de crecimiento de un país, como también de otros indicadores de desempeño macroeconómico, como la inflación.

Desde esta perspectiva, la configuración de un conjunto de «reglas del juego» amistosas con la toma de riesgos productivos, como es la inversión, sería un aspecto esencial dentro de una estrategia dirigida a lograr un progreso sostenido en el bienestar económico de la población. En la perspectiva de la línea de investigación que destaca el papel de las instituciones en el desempeño económico de los países, aquellos casos en los que se observó un fuerte crecimiento de la inversión en capital físico y humano, o bien en tecnología, habitualmente estuvo presente un marco normativo respetuoso del derecho a propiedad, en el que prevaleció una baja expectativa de que los contratos, o el entorno en el cual se desenvuelve la actividad productiva, podrían sufrir modificaciones importantes como consecuencia de acciones de la autoridad.

Si bien lo habitual en política económica es la discusión acerca de las consecuencias de acciones específicas de la autoridad, la mirada institucional nos lleva a levantar la mirada por encima de dicho análisis, para establecer en qué medida las restricciones —explícitas o implícitas— que enfrentan las autoridades de turno, podrían influir sobre la marcha de la economía de un país. A partir de este análisis, la pregunta siguiente consiste en analizar

la forma en que se gestan los cambios institucionales y su relación con el desempeño económico de un país.

Esta agenda de trabajo, cuyos orígenes se remontan a la escuela clásica, ha adquirido un renovado impulso como consecuencia de las contribuciones del Premio Nobel de Economía 1993, Douglas North, y más recientemente gracias a las investigaciones lideradas por el economista del MIT² Daron Acemoglu.

El establecimiento de una definición precisa de lo que se entiende por el «marco institucional» de una economía no es trivial. En general se supone que este incorpora las restricciones que enfrenta la autoridad en el ejercicio de sus funciones, como también el grado de protección que tienen la propiedad privada y los contratos que los individuos deseen realizar. En lo que sigue adoptaremos la definición propuesta por North, quien asoció la estructura institucional con «las reglas del juego» dentro de las que se desenvuelve la actividad económica:

«Un conjunto de reglas, procedimientos acordados, y comportamientos morales y éticos diseñados a constreñir el comportamiento de los individuos con el interés de maximizar la riqueza o las utilidades» (North 1981: 201, traducción del autor).

Luego, el desempeño que registre una economía en un momento del tiempo, estaría determinada esencialmente, por la estructura de incentivos que resultan del esquema institucional. Como veremos más adelante, no es sencillo

1 Preparado para el Seminario «Perspectivas Para el Crecimiento Económico en Chile: Incertidumbres y Certezas», organizado por la Vicerrectoría de Comunicaciones y Asuntos Públicos de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Agradezco los valiosos comentarios de Francisco Gallegos y Gert Wagner. También agradezco las observaciones formuladas por los comentaristas en el seminario antes mencionado, Juan Claro y Andrés Solimano. Y el trabajo editorial de Rosario Palacios.

2 Massachusetts Institute of Technology.

trasladar esta definición a expresiones más concretas y específicas en la evaluación econométrica de esta teoría, siendo habitual el uso de indicadores —como el riesgo de expropiación— que capturan algunos aspectos de la misma.

El propósito del presente documento es describir los aspectos esenciales de este enfoque que destaca la importancia del marco institucional en el crecimiento, dando cuenta de las controversias que ha generado. Sin embargo, la idea no es realizar un *survey* de la literatura relacionada con el tema, sino que establecer los rangos centrales del debate para, a partir del mismo examinar, ilustrar las implicancias de éste enfoque a partir de la realidad observada en las economías latinoamericanas, y especialmente en la chilena.

2. Las instituciones como fuente del crecimiento económico

En un influyente trabajo Acemoglu, Johnson y Robinson (AJR), publicado en el año 2004, sostienen que plantear el debate entre las diferentes teorías del crecimiento de acuerdo con el énfasis que estas ponen en la inversión en capital físico, respecto a aquellas que destacan la inversión en tecnología o en capital humano, es poco útil conceptualmente. Ello por cuanto la evolución de los diferentes factores propuestos como determinantes del crecimiento, en definitiva estarían determinados por las características del entorno institucional vigente. En otras palabras, la evolución del capital humano, de la tasa de innovación en tecnología o de la formación de capital físico, serían consecuencia de la estructura institucional existente, lo que haría poco razonable estructurar una teoría a partir del comportamiento de variables endógenas.

Desde una perspectiva diferente, las variables institucionales también han ocupado un lugar importante dentro del trabajo empírico reciente dirigido a establecer las causas del crecimiento, en el marco de las teorías tradicionales. Así por ejemplo, Barro (1999) encuentra que variables como un índice de democracia; un indicador de la fortaleza del «estado de derecho»³; un índice de regulaciones al mercado laboral, entre otros, pueden explicar una fracción importante de las diferencias en las tasas de crecimiento del producto por habitante entre países.

Por otro lado, el mismo Barro encuentra un efecto negativo de la inflación sobre el crecimiento, resultado que

también lleva a poner la mirada en las variables institucionales, considerando la importancia que una vertiente de literatura en el ámbito de la política monetaria le ha otorgado al esquema institucional en que se desenvuelve el banco central en la determinación del grado de estabilidad de precios que observe una economía⁴. Más aun, algunos estudios han encontrado que el grado de estabilidad política tendría una influencia apreciable en la inflación⁵, puesto que en escenarios de alta conflictividad los partidos no estarían dispuestos a asumir los costos del ordenamiento de las finanzas públicas, por lo que se recurre al financiamiento monetario del gasto fiscal.

Un razonamiento similar lleva a examinar el papel de las instituciones en el crecimiento en el caso de otras variables, las que de acuerdo a los resultados empíricos obtenidos por Barro, serían importantes para explicar el crecimiento de una economía, tal como la deuda pública y el gasto de gobierno, ambas como porcentaje del PIB.

El papel de la estructura institucional también está presente en aquellas teorías del crecimiento que subrayan la importancia de las innovaciones tecnológicas como una fuente importante de este proceso⁶. Ello por cuanto el desarrollo de nuevos conocimientos y tecnologías requiere, no sólo exige de un marco institucional respetuoso del derecho de propiedad, sino que además, que no castigue las utilidades que genera de la innovación, aun cuando estas pudieran adquirir temporalmente el carácter de monopólicas.

La noción que los mercados son «contestables» —a través de nuevas innovaciones— junto con la hipótesis que el crecimiento es un proceso sucesivo de «creación destructiva», son aspectos esenciales de la «teoría neoschumpeteriana» del crecimiento, uno de cuyos exponentes más destacados es el propio Paul Romer. En esta perspectiva, una amenaza al crecimiento es una institucionalidad, que al penalizar duramente las posiciones monopólicas, termine inhibiendo la innovación. El equilibrio entre la promoción de la eficiencia que traen los mercados competitivos y la innovación que generan las posiciones monopólicas es complejo, siendo esencial la mirada de la autoridad —y del marco institucional en que ésta se desenvuelve— en la «contestabilidad» de los mercados, más que en la estructura de la oferta que se configure en éstos. Desde este punto de vista, el resultado que observe una economía en materia de innovación tecnológica

3 En inglés, «*the rule of law*».

4 Por ejemplo, véase Cukierman, Webb y Neyapti (1993).

5 Por ejemplo, véase Cukierman, Edwards y Tabellini (1992).

6 Por ejemplo Romer (1992).

dependerá fuertemente de la forma en que la institucionalidad vigente resuelva el tema de los derechos de propiedad sobre los resultados de ésta, y el de las posiciones monopólicas que pudieran resultar.

3. La dinámica de la teoría institucional

Para Acemoglu et. al., los dos variables centrales⁷ para el estudio del proceso de crecimiento son:

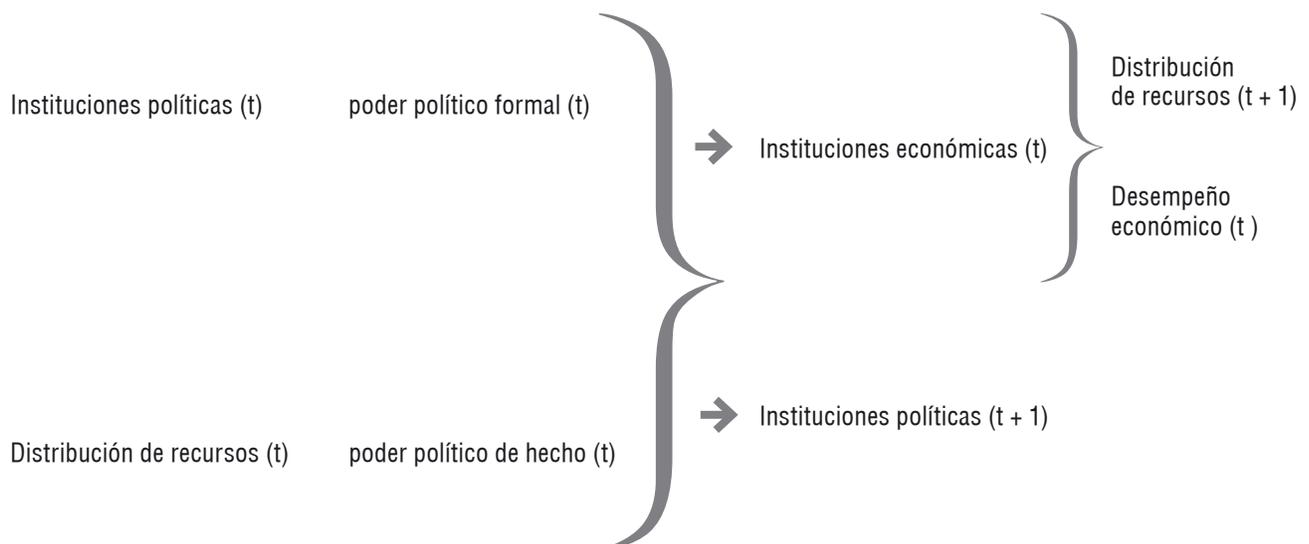
- las instituciones políticas
- la distribución de los recursos en la sociedad

La primera variable determinaría el *poder político formal* (*de jure*) en la sociedad, mientras que la segunda determinaría el *poder de hecho* (*de facto*).

Es importante señalar, que la idea que se expresa a través de la «distribución de recursos» no se limita a la distribución de ingresos en la sociedad, sino que incorpora otras fuentes de recursos que podrían utilizarse en un momento del tiempo para influir en la definición de las «reglas del juego» de la sociedad. En esta categoría se incluye el liderazgo que puede alcanzar un dirigente sindical, como fue Lech Walesa en Polonia a mediados de los 80s por ejemplo.

La interacción entre las instituciones y el crecimiento –o el desempeño económico en general– la describe Acemoglu a través del siguiente diagrama:

Diagrama 1



De acuerdo con la lógica que plantea el mencionado diagrama, las instituciones económicas determinan el desempeño de la economía de un país, pero a la vez éstas son determinadas por el «peso político» de los diversos sectores de la sociedad, reflejando el hecho que la organización económica no es neutral en cuanto a sus efectos distributivos. Esto es, unos ganan con un determinado esquema, mientras que otros pierden. En otras palabras, algunos sectores se sienten más (menos) beneficiados que otros, con la estructura de reglas de juego prevalecientes.

Como se indica en el diagrama, los cambios que eventos exógenos provoquen sobre la distribución de fuerzas políticas de una sociedad pueden acarrear consecuencias importantes sobre el desempeño de la economía y de allí en la distribución de recursos de los períodos siguientes. En esta perspectiva, parece razonable suponer que una recesión severa –ya sea que esta se origine en errores de la política económica o en factores ajenos a ésta, podría promover una redistribución de recursos y poder político, que termine modificando la estrategia de política económica, el desempeño global de la economía e incluso las «reglas de juego» económico. En este caso no se podría sostener que la tendencia de crecimiento es independiente de las fluctuaciones en torno a ésta, aunque evidentemente este es un punto que requiere de un mayor análisis.

En la revisión de diferentes casos analizados por AJR (2004), identifican aquellos factores que influyeron en el

⁷ Variables «estado», en la terminología de los problemas de control óptimo dentro de los que se inscribe el crecimiento económico.

diseño institucional y a través de ello en el crecimiento. Así por ejemplo, destacan la importancia del contrapeso a la monarquía que representó el poder alcanzado por los comerciantes en la Inglaterra de mediados del Siglo XVII, lo que habría sido determinante en la configuración de una estructura institucional coherente con el desarrollo de la propiedad y la iniciativa privada. En este caso, el desarrollo de un intenso comercio con el exterior, otorgó importantes recursos y con ello poder *de facto*, a un grupo de empresarios y navegantes.

En sus investigaciones AJR también destacan la diferente «inversión en instituciones» realizadas por los conquistadores europeos en las colonias. Para ellos, los colonizadores invirtieron más en el desarrollo institucional de aquellos lugares en los que visualizaron la perspectiva de asentarse. Un factor importante de la decisión respecto a cuanto «invertir» en las instituciones de una cierta colonia fue el grado de concentración urbana prevaeciente en ésta, puesto que dicha variable incidía en la posibilidad que los colonizadores pudiesen imponer sus reglas y cultura a los «locales». Luego, en aquellos poblados de mayor densidad, la posibilidad de lograr dicho objetivo era más baja, lo que motivaba un menor interés por comprometerse en el desarrollo institucional de estos.

Acemoglu et.al, también destacan la cuantía de las riquezas extraíbles en un corto plazo en cada colonia, en la determinación de la estrategia que adoptaron los «conquistadores» respecto al esfuerzo que dedicarían al diseño institucional de las mismas. Así, en aquellas donde las riquezas eran importantes y podrían ser obtenidas rápidamente, el colonizador no se preocupó mayormente de invertir en el diseño de un marco institucional de largo plazo, sino que se definieron reglas coherentes con la rápida extracción y embarco de dichos recursos.

El vínculo que establecen AJR entre el diseño institucional de las colonias⁸, su posterior crecimiento y las motivaciones del «conquistador», parece debatible en varios aspectos, sin embargo, este tiene el mérito de poner de relieve la influencia del marco institucional en el desempeño de las economías.

Una somera inspección de la historia económica de Latinoamérica permite levantar algunas dudas y cuestionamientos a la hipótesis planteada. Por ejemplo, llama

la atención el hecho que países como Argentina y Chile, cuyo desempeño económico fue inicialmente exitoso, lo que en el contexto mencionado cabría atribuir al aporte del marco institucional que surgió de los «colonizadores», más tarde entran en una declinación pronunciada en términos de su dinamismo. En esta perspectiva, parece razonable preguntarse cómo y por qué los países destruyen –en algún grado– una institucionalidad exitosa.

Cabe añadir al respecto, que hasta inicios del pasado siglo Argentina exhibía un producto por habitante superior –o al menos similar– al de sus «conquistadores» y también al de países donde aparentemente el conquistador invirtió más en desarrollo institucional, como se puede apreciar en el Cuadro N°1. Sin embargo, de pronto este país entró en un proceso de lento crecimiento, que lo llevó a declinar sostenidamente en los *rankings* de progreso. En este caso, la pregunta es cuando y cómo se produjo un proceso de «destrucción institucional» en Argentina durante la primera parte del siglo pasado.

Algo parecido se observa en el caso de Chile, país que también registra un satisfactorio desempeño económico hasta la irrupción de la crisis del salitre, para luego de la Gran Depresión salir con un bajo dinamismo, el que se hizo especialmente evidente a partir de la década del 60, dado el fuerte dinamismo que experimentó la economía mundial en el período de postguerra.

¿Fue la redistribución de riqueza y poder político de hecho que provocó la «Gran Depresión» la causa de cambios institucionales que frenaron el crecimiento? Pareciera que en buena medida ello fue así, puesto que la severidad de la crisis provocada por dicho episodio promovió una tendencia mundial a responsabilizar al libre mercado del mismo, en el marco de lo que los economistas denominaron como «la revolución keynesiana», dado el impacto que alcanzaron los planteamientos que en esta dirección formuló el economista inglés, John Maynard Keynes.

Al cabo de varias décadas, el efecto adverso de una estrategia de enclaustramiento fue especialmente severo en una economía pequeña como la chilena. Desde el punto de esta teoría institucional del crecimiento, una tarea de gran interés es el establecimiento de las causas que habrían originado un proceso de «destrucción institucional» tras la Gran Depresión, en países como Argentina y Chile.

8 Respecto a este tema también véase Bruhn y Gallego (2006).

Cuadro N°1

Per capita GDP. 1990 International Geary-Khamis dollars

	1900	1965	2001
Argentina	2.756	6.371	8.137
Chile	2.071	4.518	10.379
Alemania	2.985	9.186	18.677
Francia	2.876	9.361	21.092
EEUU	4.025	13.426	28.248
UK	4.492	9.752	20.127
China	545	706	3.583
Japón	1.180	5.934	20.683

Fuentes:

Díaz, Lüders y Wagner (2007) *La República en Cifras*.Maddison, (2003) *The World Economy: historical statistics*. OECD.**4. Comentarios respecto al caso chileno en AJR (2004)**

En sus ejemplos para describir la interacción entre las fuentes de poder definidas en el diagrama expuesto, AJR (2004) mencionan el caso chileno con relación al golpe de Estado de 1973, situación que en dicha década se repitió en reiteradas ocasiones en diferentes países latinoamericanos. En este caso, las Fuerzas Armadas hicieron uso del poder que les confiere su condición de tal, para destituir a un presidente elegido democráticamente.

Sin embargo, el análisis de la experiencia chilena es más interesante aun si se toma en una perspectiva más amplia de tiempo, y con referencia a sus consecuencias sobre el desempeño, que es el aspecto esencial que ellos analizan. Así, sin pretender llevar a cabo un análisis acabado de la experiencia chilena de la segunda mitad del siglo pasado, ni tampoco asumir con ello que la visión institucional del crecimiento constituye «el marco» de referencia adecuado para estudiar dicho proceso, del análisis de la experiencia chilena de los últimos cincuenta años es posible descubrir una serie de ilustraciones respecto a la importancia del marco institucional en la marcha de una economía, los que resulta interesante describir.

En primer lugar, parece evidente que la estructura institucional prevaleciente en Chile hasta la crisis institucional de mediados de 1973 favorecía el desarrollo de equilibrios políticos precarios, lo que originaba un cierto grado de incertidumbre respecto a la estabilidad de la estructura institucional vigente. Cabe señalar por ejemplo, que Salvador Allende fue elegido Presidente de la República el año 1970, con alrededor de un 34% de los votos. Si bien fue necesaria su ratificación por el Congreso, evidentemente ello no resolvió el hecho que accedería al poder un candidato que sólo había alcanzado cerca de un tercio de los votos, o en su defecto, por quién lo siguió en votación popular.

Por otro lado, es importante recordar que el programa de gobierno de Allende se proponía realizar transformaciones profundas en la sociedad chilena, lo que desde el punto de vista de la estabilidad política hubiere hecho deseable algún mecanismo que promoviese acuerdos entre los partidos –de partida, una segunda vuelta en la elección presidencial– lo que en teoría al menos, habría eliminado las reformas más radicales del candidato ganador.

En otro plano, el marco institucional dentro del cuál se insertaba el diseño de política económica hasta comienzos de los 70 favorecía la aparición de desequilibrios ma-

croeconómicos y de distorsiones a nivel micro. En efecto, en dicho contexto el Parlamento tenía la posibilidad de impulsar iniciativas de gasto, las que además podía atar a ciertas formas de financiamiento, como por ejemplo a un determinado impuesto. Ello más allá de la eficiencia de éste, cuestión que habitualmente es poco interesante en el fragor del debate político. En dicho contexto, el Parlamento podía aprobar un Presupuesto Fiscal desfinanciado, lo que hacía necesario acudir al financiamiento monetario, con el consecuente efecto inflacionario. A lo anterior cabe añadir que el Banco Central era dependiente del gobierno de turno, quién elegía a sus autoridades⁹.

En la institucionalidad entonces vigente la autoridad monetaria contaba con amplios poderes para regular, tanto el mercado del crédito como el mercado cambiario, lo que finalmente se tradujo en una compleja maraña de disposiciones. De acuerdo con estas, las operaciones cambiarias realizadas fuera del régimen establecido por la autoridad podían adquirir el carácter de delitos penales y por lo tanto, exponer a penas de cárcel a quienes participasen de ellas.

Como resultado de la institucionalidad gruesamente expuesta, el país arrastró una inflación crónica, en un contexto en el que la proliferación de distorsiones sobre el sistema de precios deterioró seriamente la capacidad de crecimiento, exacerbando las tensiones sociales y las propuestas de cambios radicales en la organización existente, lo que acentuó el conflicto político y la polarización.

Los cambios en la estructura institucional del país que se inician con la Constitución de 1980, apuntan a configurar un marco que evite la repetición de situaciones donde un grupo político relativamente minoritario alcance el poder e implemente transformaciones profundas en la economía y la sociedad. Por otro lado, se establecen ciertas normas conducentes a promover la disciplina fiscal, proceso que se inicia con las bases que establece la Ley de Administración Financiera de Estado de 1974.

Como resultado del marco institucional que se construye para el manejo de las finanzas públicas, el Parlamento que inicia sus actividades en marzo de 1990 se encuentra con un escenario en el que las decisiones de gasto están en el ejecutivo y no el Congreso; se elimina, o al menos limita, la asociación de gastos y tributos, lo que favorece el diseño de una estructura tributaria más eficiente; los Ministerios no pueden tomar decisiones financieras —de endeudamiento, por ejemplo— proceso que se canaliza a

través del Ministerio de Hacienda. Esto entre las reformas más importantes a la institucionalidad fiscal.

Por otro lado, del mismo proceso de reformas a la institucionalidad que impulsó la Constitución de 1980, surge la ley que consagra la autonomía del Banco Central, puesta en vigencia a fines de 1989. Este establece como objetivos de la autoridad monetaria la estabilidad de precios y en el sistema de pagos. Al mismo tiempo, se restringen a situaciones excepcionales, y por lo mismo transitorias, las atribuciones de la autoridad monetaria para establecer restricciones cambiarias, las que se habían desarrollado ampliamente en las décadas previas, como se indicó antes¹⁰.

Lo interesante del caso chileno, es que tras el cambio de gobierno de 1990, los diferentes gobiernos han mantenido los rasgos esenciales de la estructura institucional vigente, mientras han continuado con la inserción de la economía chilena al comercio internacional.

Si bien no es posible establecer de un modo riguroso cuál habría sido el resultado de la aplicación de la estrategia de política vigente en las últimas décadas en el marco institucional que prevaleció hasta 1973, parece razonable suponer que en dicho contexto se habría visto resentido el desempeño global de la economía, dado la propensión a generar desequilibrios y distorsiones que mostró el conjunto de «reglas del juego» vigentes hasta entonces.

5. Instituciones en un «mundo plano»

En el análisis de la forma en que una sociedad estructura sus instituciones, Acemoglu introduce como concepto la «versión política del Teorema de Coase». De acuerdo con ésta, aquellos grupos que bloquean la implementación de reformas favorables al agregado de la sociedad, podrían ser compensados de algún modo, lo que haría posible realizar los cambios necesarios para alcanzar un mejor desempeño de la economía. Sin embargo, el mismo Acemoglu reconoce que este tipo de compensación no se puede alcanzar, puesto que no existen mecanismos que lo posibiliten. En otras palabras, una vez que el grupo que se resiste a la modernización de las instituciones renuncia a su posición de poder, para dar paso a un cambio político y de la implementación de reformas, parece difícil que pueda materializarse el mecanismo de compensación. Para ello se requeriría de un «tercer actor», entre la sociedad y ellos, que arbitre en este tipo de situaciones, el que habitualmente no existe.

9 En alguna etapa existió un directorio en el que se encontraban representados diferentes sectores productivos, junto con personeros del gobierno.

10 Al respecto véase Fontaine (1989) y Rosende (1989).

El problema es evidentemente complejo, y explica por qué numerosos países que atraviesan por una situación de subdesarrollo severa, no logran adecuar a sus políticas e instituciones a un cuadro parecido al que observan los que exhiben un desempeño exitoso. Así, para países como Corea del Norte o Cuba, debiera ser bastante evidente que el modelo de desarrollo que han adoptado no es eficaz, lo que se ha traducido en un importante rezago de éstos respecto de otros que algunas décadas atrás tenían niveles de desarrollo similar y que optaron por un camino opuesto. El problema entonces es, como persuadir a los actuales dirigentes de dichos países para que abandonen el cargo y «compensarlos» por ello.

La ausencia de un mecanismo que permita llevar a cabo esta «transacción», tiende a mantener dictaduras como las mencionadas, o esquemas regulatorios ineficientes, como los que proliferaron en Europa Occidental, en el contexto del «*welfare state*».

Otra explicación posible —aparte de la ausencia de esquemas de transacción entre las partes involucradas en el diseño de las instituciones— es la ignorancia respecto a cuales son las políticas e instituciones más eficientes para alcanzar el progreso. Así, hasta algunos años atrás se discutía con intensidad acerca de si la estrategia óptima de integración al comercio exterior era una de apertura amplia, o ésta debía ser más selectiva, en el contexto de una estrategia de política industrial del tipo «*picking the winners*». Si bien el debate no ha desaparecido, su intensidad es menor, puesto que la experiencia ha sido contundente en destacar la importancia de la apertura al exterior como vehículo para elevar la productividad agregada de la economía. En esta perspectiva, muchas de las recomendaciones en orden a promover una «apertura estratégica», se han desvanecido, en tanto —habitualmente— éstas no eran más que fórmulas conducentes a impedir, o dilatar la apertura.

La disponibilidad de información, junto con los efectos de la misma globalización en términos de competencia y redistribución de recursos y poder, son elementos que han contribuido a clarificar cuáles son las estrategias más eficaces para elevar el nivel de vida de la población de un país, como lo muestran las experiencias de Europa Oriental, China e India, entre otros.

Lo que Thomas Friedman denomina —en su celebrado libro «*The World is Flat*»— el proceso de «aplanamiento» de la tierra, es una fuerza que también genera nuevas instituciones y que, en alguna medida, permite la aparición

del «tercer actor» que propugnaban AJR (2004). Ello en términos de parámetros e instituciones que reflejen otras instancias de evaluación (poder) de las políticas e instituciones domésticas. Pensemos por ejemplo, en la importancia que han alcanzado los indicadores de riesgo país en el desarrollo de las decisiones de inversión en un país, o en la aparición de mecanismos de solución de disputas como el Ciadi. En esta perspectiva, parece razonable suponer que una restricción a considerar en el desarrollo de propuestas conducentes —por ejemplo— a modificar el marco institucional del Banco Central de Chile, es el efecto que la sola discusión de estas reformas podría provocar sobre la percepción de riesgo país de los inversionistas.

El mismo proceso de globalización ha promovido el desarrollo de esquemas de contratos y de solución de controversias que, a menudo, se encuentran fuera de los países de origen de sus suscriptores. De este modo se ha producido una cierta tendencia a la globalización de algunos aspectos de las reglas de juego en las que se inserta la actividad económica, proceso que parece razonable suponer se intensificará en el tiempo.

6. La teoría institucional en el contexto del debate en torno al consenso de Washington

Como ha planteado Lucas (1996), la economía mundial continúa inmersa en la dinámica de innovación y crecimiento que se inició con la revolución industrial. Las economías que se han podido insertar de un modo más pleno y efectivo al comercio internacional han logrado alcanzar mejores niveles de vida. En la perspectiva de North y Acemoglu, estas economías han logrado dar forma a estructuras institucionales amistosas con la toma de riesgos productivos y la innovación.

Es evidente que la participación amplia de un país en el comercio internacional le acarrea numerosos beneficios, los que como ha reconocido la literatura reciente, superan con creces los tradicionales («triángulos») beneficios asociados a un mejor uso de los recursos disponibles. Dentro de los beneficios, adicionales a la reasignación, destaca el inherente a la adquisición de nuevos conocimientos, junto con el aprendizaje que surge de la repetición. Esto es, del «*learning by doing*» que conlleva el trabajar a una mayor escala de producción gracias a la apertura¹¹.

Los países relativamente más atrasados en este proceso —economías de África y menor grado las de Latinoamérica— no han logrado concretar una apertura significa-

11 Al respecto véase Lucas (1993).

tiva de sus economías, lo que se puede explicar por el hecho que estas no han consolidado un marco institucional coherente con dicho objetivo. Una interpretación alternativa, que han adoptado algunos economistas de una línea más heterodoxa en temas de política económica, como Rodrick y Stiglitz, entre otros, es que en realidad los beneficios de las reformas promovidas por el denominado «consenso de Washington», no son tan altas como sus impulsores han sostenido, siendo incluso probable que las consecuencias finales para una economía en desarrollo sean negativas¹². No obstante, para el propio Rodrick (2005), lo esencial en la suerte que corra un conjunto de reformas económicas es el diseño institucional, de manera que en tanto éste sea favorable al desarrollo de la actividad productiva, es posible que diferentes sendas de política, en la dirección de hacer más eficiente la economía, concluyan siendo exitosas.

La interpretación que realizan Acemoglu y sus asociados acerca de la forma en que interactúan las diferentes variables que intervienen en el crecimiento, provee de una interesante alternativa de análisis para los aparentemente fallidos intentos por estimular el crecimiento a través de una combinación de políticas ortodoxas. Por ejemplo, en países como Argentina, Bolivia, Ecuador y otros. Desde luego, cada economía de las mencionadas justificaría una investigación en sí misma, dado las particularidades y complejidades que involucra el proceso de reformas que se realizó en éstas durante los 90. Sin embargo, a menudo no se requiere de un análisis demasiado exhaustivo para descubrir inconsistencias en la implementación de las mismas, que podrían explicar su posterior fracaso. Al respecto no se debe perder de vista que la literatura empírica de crecimiento económico muestra que la relación entre políticas individuales y dicho proceso es relativamente débil, siendo lo relevante la adopción de «paquetes» coherentes de política. En una perspectiva más amplia, resulta necesario establecer si el entorno institucional prevaleciente era coherente con el éxito de las reformas en ejecución.

Respecto al tema de la coherencia de las políticas, cabe mencionar las reformas impulsadas por Carlos Menem en Argentina con el propósito de estabilizar y luego dinamizar la economía. Por un lado, se utilizó la fijación del tipo de cambio al dólar¹³ como el ingrediente esencial de la política de control de la inflación, no obstante, no se lograron ajustes importantes en la institu-

cionalidad fiscal, al punto que cada provincia conservó un grado significativo de poder sobre el resultado de sus finanzas públicas. Más aun, esta autonomía fiscal de las provincias en algún momento llevó a la creación de dineros provinciales, lo que evidentemente no es coherente con un cuadro de estabilidad macroeconómica en general, y menos con la fijación del tipo de cambio.

Por otro lado, los sindicatos junto con otros poderes *de facto*, algunos vinculados a los partidos tradicionales, conservaron un alto grado de influencia en la definición de las reglas del juego, lo que contribuyó a mantener un alto índice de corrupción en este país, evidenciando así la existencia de una estructura institucional ineficiente y por lo tanto, poco amistosa con el crecimiento.

Estos problemas se vieron acentuados luego del *default* de la deuda externa, el uso de los fondos previsionales para el financiamiento del déficit fiscal y el incumplimiento de contratos de inversión extranjera en diferentes casos.

En el caso de Bolivia por ejemplo, las propuestas para lograr una mayor integración de la economía al comercio mundial han chocado con una estructura institucional débil, cuyo principal signo es la presencia de importantes sectores —actualmente en el gobierno— que muestran una baja conexión cultural con los desarrollos de la sociedad moderna, los que propugnan fuertes reformas en la institucionalidad, pero en una dirección opuesta al que prevalece en las economías que han logrado impulsar un proceso de crecimiento.

7. El problema de causalidad

La comprobación empírica que aquellos países que han logrado un mayor desarrollo económico observan también un mayor desarrollo institucional, plantea la necesidad de establecer cuál es la causalidad entre ambas variables. De hecho, no parece absurdo suponer que el mismo progreso económico genera los recursos, y las exigencias sociales, para promover el fortalecimiento del aparato institucional. En esta perspectiva, la construcción conceptual antes expuesta adolecería de una seria limitación, en tanto seguiría siendo necesario establecer qué es lo que verdaderamente causa el crecimiento y el desarrollo institucional.

Para Glaeser, La-Porta, López de Silanes y Shleifer (2004), el principal determinante del crecimiento es el

12 Al respecto véase Rodrick (2005).

13 Esta política se identificó como «la ley de convertibilidad».

capital humano, al tiempo que es esta misma variable la que impulsa el desarrollo institucional. Para ellos, las variables utilizadas por Acemoglu y otros, para medir el nivel de desarrollo de las instituciones en un país adolecen de limitaciones importantes. Así por ejemplo, señalan que el Índice de Riesgo de Expropiación –que utilizan AJR para evaluar el desarrollo institucional– no refleja adecuadamente dicha variable, puesto que a menudo un bajo nivel de éste puede responder a la decisión estratégica de un dictador que desea promover la economía de mercado, no obstante en la práctica éste enfrenta pocas restricciones para modificar sus decisiones previas.

Así, las admiradas economías del sudeste asiático no habrían iniciado su vertiginoso camino al crecimiento gracias a la configuración de reformas importantes en el plano institucional, conducentes a limitar la discreción de las autoridades, sino que a decisiones de política que más tarde fueron configurando un escenario de mayor estabilidad y desarrollo institucional.

En el caso de China, el dinamismo que esta economía registra en la última década, se produce en un contexto que difícilmente podría ser calificado como de desarrollo institucional, considerando la precariedad del sistema de protección a la propiedad privada. Para Glaeser et. al, el factor determinante del impulso al crecimiento chino fue el enfoque pro crecimiento de la gestión de Deng, contrariamente a la visión que antes impuso Mao, más que cambios formales en la estructura institucional vigente.

En lo que se refiere a la «herencia institucional» de los conquistadores que analizan AJR, para Glaeser et. al, lo que éstos llevaron a las colonias fue capital humano, más que instituciones. Así, en la medida en que por diversas razones decidieron asentarse en un lugar, su principal contribución al desarrollo del mismo fue el conjunto de conocimientos y habilidades que aportaron al proceso productivo, más que transformaciones institucionales. En esta perspectiva adquiere importancia el argumento de las externalidades que genera el conocimiento, como lo ha destacado la literatura moderna de teoría del crecimiento.

Un aspecto importante de mencionar, dentro de la discusión de la teoría institucional del crecimiento Glaeser et. al, es que estos adoptan una definición muy específica de desarrollo institucional, la que no necesariamente es coincidente con la utilizada por AJR. En particular, vincular el desarrollo institucional con la presencia de *restricciones efectivas* sobre el ejercicio del poder de las autoridades de turno, en tanto North y Acemoglu ponen el acento en las *reglas del juego* en torno a las cuáles se

desenvuelve la actividad económica. Así, para Glaeser et.al, son numerosos los casos de economías exitosas en las que un gobierno no democrático impulsó el crecimiento a través de reformas coherentes con un mejor aprovechamiento de los recursos, en un contexto donde las limitaciones que de hecho enfrentaba en su proceso de toma de decisiones eran relativamente bajas. Esta realidad podría ser coherente, en algún grado, con la teoría institucional de Acemoglu, en tanto se interprete que el conjunto de fuerzas existentes en la sociedad configuró de hecho, un esquema de incentivos favorable al desarrollo de la actividad productiva, las que se esperaba iban a prevalecer en el futuro relevante a las decisiones económicas.

Un planteamiento similar al de Glaeser et. al., realiza Barro (1999), para quién el progreso institucional es el resultado del desarrollo económico. A su juicio, es difícil que un país muy pobre pueda sostener un sistema democrático.

A pesar de los cuestionamientos planteados a la Teoría Institucional del Crecimiento, y de los debates que pudieran producirse con respecto a la forma en que deben ser definidas y medidas las variables que intervienen en la evaluación empírica de ésta, es posible desprender tres conclusiones de la discusión anterior:

i) Las instituciones tienen un papel importante dentro del proceso de crecimiento, no obstante no se reconozca una causalidad desde la primera variable a la segunda. Más aun, la presencia de *shocks* a la institucionalidad puede ocasionar efectos importantes y duraderos sobre el crecimiento de un país.

ii) Cualquiera sea la causalidad que se establezca entre instituciones y crecimiento, parece razonable suponer que el mismo progreso requiere de un proceso de modernización del marco institucional. Por ejemplo, debido a los avances en el proceso de integración de la economía mundial.

iii) La evidencia sugiere que así como la construcción de un marco institucional más eficiente, que promueva el desarrollo de la actividad productiva y la innovación, puede tener efectos duraderos sobre el desempeño de la economía de un país, también puede ocurrir que se origine una cierta «destrucción institucional», que deteriore las perspectivas económicas por un tiempo prolongado.

Los argumentos planteados por Barro (1999) y Glaeser et. al. (2004), entre otros, son convincentes en advertir las limitaciones de dicho enfoque, al mismo tiempo que

destacan la importancia de la acumulación de los factores productivos tradicionales. En especial, el de capital humano. No obstante, el mismo análisis de episodios de crecimiento, pero esta vez de declinación del progreso, lleva a destacar la importancia de los cambios institucionales como explicación de dicho fenómeno. En otras palabras, si en un cierto contexto se puede atribuir el cambio en el ritmo de progreso de un país –por un período prolongado– a *shocks* tecnológicos, el descubrimiento de nuevos recursos, guerras u otros eventos imprevistos, parece razonable suponer que en la medida que alguno de dichos eventos origine cambios institucionales, su impacto en las perspectivas de crecimiento puede ser más profundo y duradero.

Si bien este podría ser calificado como un planteamiento especulativo, la mirada a algunas experiencias latinoamericanas, en la línea «narrativa» usada por AJR, otorga cierta validez a esta hipótesis. Como se indicó, el caso de Argentina y Chile a lo largo del Siglo XX, el que inician con un fuerte dinamismo y una aventajada posición relativa dentro de la economía mundial, no puede ser explicado por una pérdida de capital humano, o un deterioro tecnológico. Más razonable es suponer que la combinación de eventos exógenos a las políticas domésticas, como la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial, configuraron un escenario propicio para la materialización de cambios institucionales que influyeron significativamente en la dinámica político-económica de las décadas siguientes. En la lógica de la línea de investigación de Acemoglu, dichos eventos causaron una redistribución del poder político en la sociedad, lo que impactó en la gestión económica y de ahí en la tasa de crecimiento.

En el caso de Argentina, el auge del peronismo fue determinante de la trayectoria económica y política posterior de un país cuyos índices de capital humano aparecen como comparables con los de otros con un producto por habitante sustancialmente mayor.

En cuanto al punto ii), la misma dinámica en que se desenvuelve la actividad económica lleva a la aparición de nuevos problemas y restricciones que deben ser incorporados –de algún modo– dentro del marco institucional. En esta perspectiva, parece razonable suponer que existe algún grado de obsolescencia en la estructura institucional, que hace recomendable su modernización.

Pensemos, por ejemplo, en lo que se refiere a los mecanismos para el diseño y verificación de los contratos en un mundo cada vez más integrado.

8. Reflexiones finales sobre el caso chileno

El proceso de reformas económicas iniciado en Chile a partir de mediados de los 70 constituye una experiencia interesante de análisis respecto al vínculo entre instituciones y crecimiento.

Por un lado, se puede sostener que dicho proceso se produce luego de una severa crisis económica y política, en la cuál tuvo una responsabilidad importante el marco institucional vigente, como se indicó antes. Así, un aspecto importante dentro del proceso de transformaciones que se inicia a mediados de los 70 es la configuración de un marco institucional más acorde con el desarrollo de la actividad productiva y con la estabilidad macroeconómica. Así, la combinación de un sistema que promueve los acuerdos políticos y los gobiernos de mayoría, elevados *quorums* para modificar leyes de alto impacto (político o económico), la Ley de Administración Financiera del Estado, la Ley que establece la autonomía del Banco Central y la protección constitucional a la propiedad privada, son factores que permiten explicar un profundo cambio en la economía chilena, el que posibilitó un importante progreso en los niveles de vida de la población. Todo lo anterior parece coherente con la visión de North y Acemoglu del crecimiento.

Como lo indica el propio Acemoglu, las instituciones –al definir los incentivos políticos y económicos– tienen adherentes y detractores, por lo que la dinámica que sigan depende del poder político relativo de cada grupo. Así, parece razonable sostener que las reformas económicas introducidas a partir de mediados de los 70 se vieron favorecidas por el evidente fracaso de lo que se entendía era el modelo alternativo. Esto redujo el poder de veto de importantes grupos que en el pasado se habían visto favorecidos por la protección, la asignación selectiva del crédito y las regulaciones en general. De otro modo es difícil explicar como sectores con un importante peso político histórico, como la industria y la agricultura tradicional, no pudieron impedir un proceso sostenido de apertura de la economía chilena, a lo largo de más de treinta años¹⁴.

14 De acuerdo a lo señalado en diferentes análisis del proceso que llevó al Gobierno Militar a adoptar un modelo de economía de mercado, esta no fue una opción clara desde un comienzo, en la medida que al interior de las Fuerzas Armadas había un importante apoyo a la implementación de reformas menos radicales, que combinaran un cierto grado de mercado con un activo proceso de planificación. Al respecto véase, por ejemplo, Fontaine (1988).

No obstante, si por diversas razones algunos grupos no pudieron impedir la competencia y la apertura al exterior, otros sí lo han hecho, como por ejemplo los profesores, con el establecimiento del Estatuto Docente, en los primeros años de los 90. En alguna medida se produce una situación parecida con el mercado del trabajo y la presión de las cúpulas sindicales, que logran introducir sucesivas reformas que reducen el grado de flexibilidad en este mercado, especialmente, desde fines de los 90 cuando la competencia política se intensificó.

En ambos casos se replica –en algún grado– la lógica política prevaeciente hasta los 70, en tanto grupos de presión, con una convocatoria relativamente pequeña, lograron imponer su agenda en temas en los que por su alto impacto agregado, habrían llevado a la reversión de la misma si pudiera imponerse la versión política del teorema de Coase.

El tema educacional y el laboral son especialmente importantes en la discusión de las perspectivas de crecimiento de la economía chilena, puesto que existe un grado importante de coincidencia a nivel técnico respecto a la necesidad de llevar a cabo ajustes en la institucionalidad vigente en cada ámbito, si se quiere recuperar una tasa de crecimiento más elevada. Sin embargo, los «perdedores» de las eventuales reformas a la institucionalidad vigente han sido efectivos en vetarlas, lo que evidentemente ha causado algún daño en el potencial de crecimiento de la economía.

Así, en la medida que el menor crecimiento origine una intensificación de las presiones por llevar a cabo redistribuciones, que satisfagan las expectativas de progreso de los sectores de mayor peso político¹⁵, se podría ocasionar un daño severo a las perspectivas de crecimiento de mediano plazo.

15 En la lógica de «un juego de suma cero».

Referencias

- Acemoglu, Daron** (2007). *Introduction to Modern Economic Growth*. <http://econ-www.mit.edu/faculty/acemoglu/books>
- Acemoglu, D. , Johnson S., y Robinson, J.** (2004), «Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth», Working Paper 10481, NBER. Mayo.
- Barro, R. J.** (1999a). «Determinants of Democracy», *Journal of Political Economy* 107: 158-183.
- Barro, R. J.** (1999b). «Determinants of Economic Growth: Implications of the Global Evidence for Chile». *Cuadernos de Economía, Latin American Journal of Economics*.
- Bruhn, M. y Gallego, F.** (2006). «Good, Bad, and Ugly Colonial Activities: Studying Development Across the Americas», Mimeo.
- Cukierman, A., Webb, S. y Neyapti, B.** (1993). «Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Outcomes», *The World Bank Economic Review*, Vol.6, N°3, pp. 353-398.
- Cukierman, A. , Edwards, S. y Tabellini, G.** (1992). «Seigniorage and Political Instability,» *American Economic Review*, junio.
- Glaeser, E. , La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F. y Shleifer, A.** (2004). «Do Institutions Cause Growth?». Working Paper NBER 10568, junio.
- Fontaine, A.** (1988). *Los Economistas y el Presidente Pinochet*, Santiago, Editorial Zig Zag.
- Fontaine, J. A.** (1989). «Banco Central: Autonomía para cuidar la estabilidad», *Cuadernos de Economía*, Año 26, N°77, UC, abril, 65-77.
- Leamer, E.** (2006) «A Flat World, A Level Playing Field, a Small World After All, or None of the Above?», *Journal of Economic Literature*.
- Lucas, Jr, R.E.** (2002), *Lectures on Economic Growth*, Cambridge MA. , Harvard University Press.
- North, Douglass C.**(1981). *Structure and Change in Economic History*. New York, Norton&Co.
- North, Douglass C.**(1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge UK, Cambridge University Press.
- Rodrick, Dani** (2005). «Growth Strategies», *Handbook of Economic Growth*, Aghion, P. y Durlauf, S.S. (Ed.). Volume 1A, Ámsterdam, Elsevier.
- Romer, Paul** (1992). «Two Strategies for Economic Development: Using Ideas vs. Producing Ideas», *The World Bank Annual Conference on Economic Development*, Washington, The World Bank.
- Rosende, F.** (1989). «Elementos para el diseño de un marco de análisis de la autonomía del Banco Central», *Cuadernos de Economía*, Año 26, N°77, 25-38.



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

VICERRECTORÍA DE COMUNICACIONES Y ASUNTOS PÚBLICOS
DIRECCIÓN DE ASUNTOS PÚBLICOS

Alameda 390, 3^{er} piso. Teléfono: 354 6563. Email: asuntospublicos@uc.cl www.uc.cl