

INSTITUCIONES, CADA VEZ MÁS IMPORTANTES

*Cecilia Perla
Julio, 2004*

Las instituciones han subido en el ranking de consideraciones en la discusión sobre desarrollo económico. Han pasado, vertiginosamente, de recomendación de política a tema central de cientos de papers. El reto ahora es transformar las conclusiones teóricas en políticas que nos ayuden a mejorar el desempeño de los países mas pobres.

En las últimas dos décadas, a lo mejor como una reacción frente al fracaso de las estrategias de liberalización y al gran signo de interrogación que pendía como espada de Damocles sobre las organizaciones que las impulsaron, el concepto comenzó a aparecer en los CAS, los “Documentos País”, los “Stand-by Agreements” y demás escritos que circulan por ahí. Estaba muy claro, si la liberalización comercial y financiera, la privatización y la reforma del Estado no funcionaron como debían, fue porque el soporte institucional era muy débil: había que establecer ciertos prerequisites para que las políticas surtieran efecto. Así que la primera ola de interés en la instituciones se reflejó en la creación de las famosas Entidades Reguladoras y/o Supervisoras: independientes, modernas, con funcionarios con buenos sueldos y ajenos a la carga burocrática del corrupto Estado. Sin duda, con estos refuerzos institucionales, el programa de reformas sería exitoso.

Pero con la persistencia de problemas a pesar de las reguladoras, los economistas tuvieron que aceptar su parcial derrota y convocaron a sociólogos, politólogos, antropólogos e incluso uno que otro psicólogo, para descifrar el acertijo. Por qué algunas economías siguen siendo pobres a pesar de todos nuestros esfuerzos, mientras que otras alcanzan dócilmente el desarrollo económico?

De este encuentro surgieron muchas ideas: quizá se deba a su cultura, a su estructura política, a su religión, a su historia colonial. Todos estos parecían buenos candidatos para explicar el amplio rango de desempeños económicos entre países, incluso habiendo implementado las mismas estrategias de desarrollo. Las características políticas, sociales y culturales del país se forman a través de los siglos y sedimentan las estructuras institucionales que tenemos hoy, tanto las formales y públicas (vivir en una república en lugar de una monarquía) como las informales y privadas (el centralismo limeño). En la práctica, estas instituciones influyen en un gran número de decisiones personales y definen las reglas del juego -los derechos y restricciones- del intercambio humano.

Cierto, hay que reconocer que el tema de las instituciones no es estrictamente nuevo para los economistas. Basta recurrir a los clásicos textos de economía política, Smith o Stuart Mill, para encontrar la importancia que tienen la relación entre el Estado y el individuo (derechos de propiedad, administración de justicia,

cumplimiento de contratos, etc.) y entre las personas (confianza en el intercambio, por ejemplo). La diferencia es que hoy a los economistas no nos basta con resaltar su importancia, tampoco nos satisfacen ejemplos aislados en los que se muestra como las instituciones afectan el desarrollo económico. Necesitamos – exigimos!– la magnitud exacta del efecto de cada variable sobre el PBI. Como Rodrik et al (2002) subrayan: “mientras historiadores y muchos científicos sociales prefieren explicaciones sutiles, en capas, donde diversos factores interactúan con la decisiones humanas y con otros complicados quiebres del destino [...] a los economistas nos gusta la parsimonia. Deseamos saber no solamente qué tan poderosas son estas explicaciones individual o colectivamente, sino, mas importante, en relación con el resto” (p.6). Y sólo había una forma de evaluar qué tan importantes son las instituciones en explicar las diferencias entre países ricos y pobres: había que usar econometría. La pregunta es entonces, cómo modelar “instituciones” para hacerlas encajar en el universo de regresiones, t-estadísticos y R^2 s?

Elegir las variables que reflejan las instituciones no es nada fácil. Por una lado, todo el mundo tiene una idea de lo que el concepto de institución envuelve, pero seleccionar una variable que lo capture concretamente es una tarea compleja: el tipo de sistema político (democracia/dictadura), la calidad de la burocracia, el nivel de transparencia o corrupción, la participación de la sociedad civil... qué variable elegir? Por otro lado, hay una serie de problemas de endogeneidad y causalidad entre ingreso e instituciones: podemos decir que mejores instituciones causan mayores ingresos, pero también que países mas ricos pueden construir mejores instituciones. Además de la discusión sobre la selección de variables, la calidad y cobertura de los datos también levantan algunas cejas entre economistas. Generalmente, las variables que se usan son medidas subjetivas de la institucionalidad (basadas en encuestas a personas clave en el país que opinan qué tan libre es la prensa, qué tan democrático es el régimen, qué tanto se observan los derechos de propiedad, etc.), y muchos sugieren sesgos y otros problemas de medición.

A pesar de críticas y problemas, los economistas están bastante satisfechos con los resultados obtenidos sobre la puesta a prueba de la importancia de las instituciones. Muchos concluyen en sus estudios que ésta es la variable que explica la mayor parte de las diferencias en ingreso entre países. Incluso otras variables que capturan la ubicación geográfica del país, los episodios de colonización, el clima, la abundancia de recursos naturales, dejan de ser significativas cuando se incluye una variable de “instituciones” en la regresión de niveles de ingreso. Según algunos, este enfoque tiene todos los elementos para convertirse en un nuevo paradigma en los modelos de desarrollo económico.

Si aparentemente sus pobres resultados económicos son consecuencia de tener las instituciones incorrectas, varias preguntas se aglomeran: qué factores las determinan? cuáles son las instituciones apropiadas? cómo construirlas? Algunos sostienen que las instituciones son una especie de “variable stock”,

formada a lo largo del tiempo por una sucesión de decisiones de política – que son la “variable flujo” que las constituyen. Para ellos, bastaría con modificar esas decisiones de política (sus recomendaciones son casi siempre disciplina monetaria y fiscal, respeto a los derechos de propiedad) para obtener, poco a poco, una transformación de las instituciones. Otros, en cambio, opinan que las instituciones son consecuencia de las condiciones iniciales del país (por ejemplo, sus dotaciones de recursos naturales: países ricos en minerales generan instituciones que favorecen la extracción y el control, concentración en la propiedad, estructuras políticas verticales y sociedades altamente jerarquizadas; países agrícolas se constituyen sobre la base de colonos propietarios, granjeros que demandan primero derechos de propiedad y luego otros derechos civiles y políticos, que generan sociedades horizontales y democráticas), o de ciertos episodios históricos (por ejemplo, si el país fue colonia inglesa o española). Para este grupo la transformación de las instituciones no es tarea sencilla: el pasado y el azar están fuera de nuestro control. Cuánta inercia tienen las instituciones? Podemos cambiarlas a discreción como sugieren aquellos, o estamos a su merced como opinan éstos?

Sea como sea, el reto para ambos grupos de “institucionalistas” es, cómo poner en práctica las conclusiones de los papers teóricos para mejorar el desempeño de los países más pobres? Los resultados confirman, por ejemplo, que los países en que se respetan los derechos de propiedad crecen más y mejor pero, habría que preguntarse, significa esto que se debe extender la propiedad privada? Pues no: aunque China mantiene un sistema legal socialista, supera por mucho en el ranking de institucionalidad a Rusia, que en los 90s implantó propiedad privada de cabo a rabo. Sin duda, las políticas no vienen en “talla única”. Al parecer más allá del arreglo institucional específico, que puede ser diferente de acuerdo al contexto, lo que importa es que mantengan intacto el principio económico que resguardan, en este caso, proteger aquellos derechos sobre la propiedad que fueron otorgados al titular, sin cambios ni restricciones ex post. Así que, para nuestro pesar, ninguno de los resultados econométricos aterrizan suavemente en recomendaciones de política.

En medio de las incertidumbres y los reparos, a pesar de que hay más preguntas que repuestas, este parece ser un terreno muy interesante para más investigación. El regreso a la economía política, a considerar que hay vida más allá de las teorías tradicionales de desarrollo, ha abierto una puerta a la que deberíamos asomarnos un poco más. Y es, además, una feliz reconciliación entre la economía y el resto de las ciencias sociales.

Entre los artículos más interesantes, se pueden consultar:

Acemoglu, D, S. Johnson and J. Robinson (2004) Institutions as the fundamental cause for long run growth. NBER Working Paper #10481. May 2004

Kaufmann, D, A. Kraay and M. Mastruzzi (2003). "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002". World Bank Policy Research Department Working Paper.

Rodrik, D, A. Subramanian and F. Trebbi (2002) Institutions rule: The primacy of institutions over geography and integration in economic development. Oct 2002.

Rodrik, D (2000) Institutions for high-quality growth: What they are and how to acquire them. NBER Working Paper #7540. Feb 2000.

También es posible ver en www.worldbank.org/wbi/governance/data.html algunas de las más utilizadas bases de datos de instituciones.