

Las instituciones en la economía política

1.1. Las instituciones

Douglass North define a las instituciones de la siguiente manera:

Las instituciones son las reglas del juego en la sociedad o, más formalmente, son las restricciones humanamente concebidas que moldean la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, ya sea político, social o económico [...]. El propósito de las reglas es definir la forma como se juega el juego.

Es innegable que las instituciones afectan el desempeño de la economía. Tampoco se puede negar que el desempeño diferencial de las economías a lo largo del tiempo está influido fundamentalmente por el modo en que evolucionan las instituciones.

[...]. Las instituciones reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria... En el lenguaje de los economistas, las instituciones definen y limitan el conjunto de elección de los individuos (North, 1993, pp. 3-5).

Como puede observarse en la definición de North, la ciencia económica se ha interesado históricamente por estudiar distintos aspectos de las instituciones y su interacción con otras variables, ya que pueden definir el comportamiento de los individuos y, por ende, explicar el rumbo que toman los países.

Es así que, dentro de la literatura económica, se utiliza el concepto “institución” para definir la forma en que se relacionan los seres humanos de una determinada sociedad o colectivo, buscando el mayor beneficio para el grupo. Son los usos, los hábitos, las costumbres y las normas por los que se rigen las relaciones sociales y económicas entre los miembros del grupo. El beneficio de la institución es mayor cuanto más eficiencia genere en la economía y más minimice los costos de transacción y de información (Miró Rocasolano, s.f.)

Gandlgruber (2003) explica que las instituciones son categorías fundamentales del análisis económico, no solamente por su importancia en el comportamiento individual, sino también por su contribución en la construcción de los principales esquemas de coordinación de las economías modernas como las empresas o los mercados. Cada sociedad se caracteriza por un conjunto de arreglos institucionales específicos que pueden fomentar, pero también frenar los procesos que sustentan la creación de riqueza y bienestar.

El objetivo que se tiene es que una institución promueva el comportamiento previsible social. Para ello, es necesario que los agentes esperen los comportamientos y resultados que la institución promueve, creando estructuras con capacidad de *enforcement*². En este punto, se generan dos perspectivas según Alonso (2001); una es que las instituciones sean tomadas como restricciones exógenas a los agentes, que condicionan las conductas esperables y que requieren la existencia de un tercero que las imponga. En este caso, el proceso de *enforcement* se considera costoso. La otra perspectiva es que se produzca un proceso de *self-enforcement*³ donde las instituciones sean vistas como

² Capacidad de realización y ejecución.

³ Capacidad de autoejecución.

parte del equilibrio estratégico. Cada agente toma la estructura como dada y encuentra que la mejor de las opciones es seguir el comportamiento que la institución define.

A lo largo de la historia, se crearon instituciones para imponer un orden y reducir la incertidumbre del intercambio. En forma conjunta con las restricciones usuales de la economía, definen el conjunto de elección y determinan los costos de transacción y de producción y, por consiguiente, la rentabilidad y factibilidad de llevar adelante la actividad económica. Evolucionan de manera incremental, estableciendo una conexión entre el presente y el futuro; en consecuencia, la historia es principalmente un relato de la evolución institucional donde la conducta histórica de las economías solo puede ser comprendida como parte de un relato en secuencia. Las instituciones facilitan la estructura de incentivos de una economía; a medida que la estructura se va modificando, dan forma a la dirección de cambio económico hacia el crecimiento, el estancamiento, o el declive (Bour, 2015).

En otros términos, Alonso (2001) destaca tres grandes funciones que poseen las instituciones en una sociedad:

- Función regulativa: ya que las instituciones imponen restricciones al comportamiento social a través de las reglas y las sanciones.
- Función normativa: porque las instituciones implican sistemas normativos que establecen lo deseable.
- Función cognitiva: las instituciones median entre el entorno el individuo, permitiéndoles interpretar lo que sucede.

El estudio de las instituciones extiende significativamente el alcance de la teoría económica en ámbitos de análisis importantes, como la coordinación y organización de las actividades de los actores económicos, el papel de

los incentivos en las decisiones individuales y colectivas, la recepción y el procesamiento estructurado y asimétrico de información, el conocimiento, la innovación y el aprendizaje como fundamentos para el cambio continuo de las economías, la formación contextualizada de mercados y de economías de mercado, la influencia de marcos legales, regulativos y normativos sobre el desempeño económico, etc. (Gandlgruber, 2003).

Las instituciones pueden ser formales o informales. Las instituciones formales son creadas, como, por ejemplo, lo son las constituciones, o pueden simplemente desarrollarse informalmente con el paso del tiempo, como en el caso de las normas sociales, las convenciones y los códigos morales (Galiani, 2006).

Para North (1993), son objetos de estudio tanto las formales como las informales. Las primeras son las constituciones, los códigos, las leyes, los contratos y demás elementos, generalmente plasmados por escrito, de la pirámide jurídica que rige la vida de una comunidad, mientras que las instituciones informales pueden ser extensiones, interpretaciones y modificaciones de reglas formales, normas de comportamiento social reconocidas que son premiadas o sancionadas, acuerdos, códigos de conducta y convenciones que provienen de costumbres, tradiciones y en general de lo que se conoce como “cultura”.

Las instituciones informales son relevantes por sí mismas y, coyunturalmente, pueden ser más importantes incluso que las formales. Como evidencia, se argumenta que una misma constitución o marco legal produce resultados diferentes o inclusive opuestos en diversos países, debido a su distinta cultura. Lo importante, en última instancia, no es tanto la legislación formalmente vigente, sino las pautas de comportamiento interiorizadas por los individuos en su proceso de adaptación al orden social que

generalmente corresponden a la ley escrita, pero pueden no hacerlo.

Cuando las instituciones formales cambian y las reglas informales no lo hacen, pueden generarse incongruencias y, por lo tanto, tensiones entre ellas. Las reglas informales surgen con la cultura y cambian de manera más lenta, de forma incremental, y el hombre tiene poco control sobre ellas en el corto plazo, al igual que en su aplicación y cumplimiento, que siempre es imperfecto o incompleto y solo puede ser sancionado socialmente. Una institución informal puede contradecir e imponerse sobre una o un conjunto de reglas formales.

North (1993) conjetura que una institución informal de uso generalizado y persistente puede convertirse en institución formal con el paso del tiempo y con la transición de una sociedad simple a una más compleja. También se pueden dictar reglas formales para limitar o tratar de acotar las instituciones informales.

Por lo anterior, conocer el sistema institucional de un país implica no solo el estudio de sus instituciones formales, sino que exige el análisis cuidadoso de las convicciones, los valores, los principios o las creencias que pautan el comportamiento real y determinan la interpretación de las normas formales, las completan o hasta producen su inaplicación.

1.2. Las ideas centrales

Douglass North fue premio nobel de Economía en 1993 junto a Robert Fogel, por su investigación en historia económica, a partir de la aplicación de técnicas cuantitativas para explicar los cambios económicos e institucionales. North se interesó particularmente por la relevancia que

pueden tener las instituciones en el desarrollo económico de un país. Sostiene que los factores políticos, sociales y económicos inciden sobre las instituciones y los grupos sociales; los grupos que ocupan posiciones sociales dominantes son los que, si detectan que las instituciones no responden a sus intereses, fuerzan cambios institucionales. Contrastó y confirmó esta hipótesis con casos de historia contemporánea estadounidense y de la historia europea desde la Edad Media hasta la Revolución Industrial.

Para North (1993), las instituciones son restricciones que surgen de la inventiva humana para limitar las interacciones políticas, económicas y sociales. Siguiendo a North, Glaeser *et al.* (2004) agregan que dichas restricciones tienen que ser razonables, permanentes y durables.

Para explicar la necesidad de poner límites a la interacción humana mediante instituciones, North (1993) utiliza las herramientas de la teoría de los juegos. Los individuos que son maximizadores de su riqueza hallarán que resulta fructífero cooperar con otros jugadores cuando el juego es repetido, cuando poseen información completa sobre las estrategias de los otros jugadores en el pasado, y cuando el número de jugadores es reducido. Pero, a la vez, es difícil que el juego se mantenga cuando no se repite (o hay un final del juego), cuando se carece de información sobre los otros jugadores, y cuando hay muchos jugadores. Por lo tanto, los jugadores estarán tentados a no cooperar con otros jugadores.

Definir y hacer cumplir acuerdos de intercambio cuesta recursos. Aunque todos tengan la misma función objetivo, como, por ejemplo, maximizar beneficios de la empresa, las transacciones requerirían recursos sustanciales; pero, si se agregan individuos que maximizan su riqueza e información asimétrica sobre lo que se intercambia o sobre la conducta de los agentes, los costos de transacción

resultan un factor crítico del rendimiento económico. Las instituciones y la efectividad en hacer cumplir lo pactado (en forma conjunta con la tecnología empleada) determinan el costo de hacer una transacción. Las instituciones efectivas aumentan los beneficios de una solución cooperativa, o el costo de desertar, usando términos de teoría de los juegos (Bour, 2015).

Las instituciones importan económicamente porque determinan los costos de transacción o negociación, que en las economías modernas son altos y crecientes, y porque también afectan los costos de transformación, determinando en gran medida la estructura productiva de un país.

Todo intercambio tiene un costo de transacción consistente en los recursos necesarios para medir los atributos físicos y legales que se intercambian, más el costo de vigilancia y garantía de cumplimiento del intercambio, más un descuento de incertidumbre que refleja el grado de imperfección en la medición vigilancia y garantía del intercambio. El costo o descuento por incertidumbre hace referencia al tema crucial de la seguridad de los derechos, entre los cuales se encuentra el derecho de propiedad (London, Straguzzi, & Poinso, 2003).

Las instituciones afectan los costos de transformación, pues, cuando un sistema institucional define y garantiza pobremente los derechos de propiedad, la inseguridad resultante no se traduce solo en mayores costos de transacción, sino en la utilización de tecnologías que incorporen poco capital fijo y no impliquen acuerdos a largo plazo. Con derechos de propiedad inseguros, barreras a la entrada y restricciones monopolistas, los empresarios maximizadores tenderán a adoptar horizontes a corto plazo, a invertir poco capital fijo, y las empresas tenderán a ser de pequeña dimensión.

Sin embargo, y a pesar de los buenos resultados que ofrecen las instituciones en la sociedad, en muchos casos estas no evolucionan. Una de las causales puede ser que no se han establecido las instituciones fundamentales que den lugar a organizaciones viables y rentables. Según North (1993), se debe incluir una estructura legal efectiva y un sistema de tribunales para hacer cumplir los contratos que a su vez dependan del desarrollo de instituciones políticas que creen la infraestructura necesaria. En su ausencia, no existen incentivos para cambiar el sistema.

Dentro del estudio de instituciones de North, las organizaciones son un eslabón muy importante de la sociedad y de las instituciones. La eficiencia y equidad de un orden social depende sobre todo de su sistema institucional y, subordinadamente, de la calidad de sus organizaciones. Ambas conforman el sistema total de restricciones y de incentivos de una determinada sociedad. Consiguientemente, de ellas depende el nivel de desarrollo económico y social. Al perseguir sus objetivos, las organizaciones son la fuente primaria de cambio institucional (Bour, 2015).

Así, las características esenciales para que se produzca un cambio institucional son las siguientes:

- La interacción prolongada de instituciones y organizaciones en un estado económico de escasez y, por consiguiente, de competencia es clave.
- La competencia obliga a las organizaciones a invertir continuamente en capacidad y conocimientos para sobrevivir. Los tipos de habilidades y de conocimiento que adquieran darán forma a las percepciones en evolución sobre oportunidades y, por lo tanto, sobre las elecciones que alterarán en forma incremental a las instituciones.

- El contexto institucional dictará los tipos de capacidades y de conocimientos que serán percibidos comprometiendo el máximo pago.
- Las percepciones derivan de las construcciones mentales de los jugadores.
- Las economías de gama (sobre la demanda), las complementariedades, y las externalidades de red de una matriz institucional hacen que el cambio institucional sea mayormente incremental.

Se puede observar que, desde el plano teórico, una muy buena fundamentación sobre las relaciones entre instituciones y desempeño económico sigue siendo actualmente la aportada por el neoinstitucionalismo histórico de North (1993), que ha sido construida desde una teoría del comportamiento humano, combinada con una teoría de los costos de transacción y una teoría de la producción. Es innegable que las instituciones afectan el desempeño de la economía y que el desempeño diferencial de estas está influido fundamentalmente por el modo en que evolucionan. Son los marcos institucionales los que inducen al estancamiento, al éxito y a la declinación económica.

Se debe tener en cuenta, según Alonso (2001), que la realidad bajo estudio cuenta con agentes de decisión no coordinada, pero sí interdependientes; cada individuo posee racionalidad limitada. Existen verdaderos costos de transacción y fricciones en la economía, además de sucesos imprevisibles. Por lo tanto, es necesario promover una estructura de interacción social que resulte más predecible, para reducir la incertidumbre y facilitar la coordinación.

Como puede observarse, la estructura de una institución es compleja, ya que está formada por elementos formales y no formales, elementos simbólicos, relaciones sociales y materiales. Esta estructura define una serie de

incentivos y penalizaciones que permiten articular el comportamiento social y las acciones colectivas.

En este contexto el papel del Estado es clave. La aparición de una agencia con capacidad para hacer cumplir efectivamente los contratos interpartes es el punto de partida de la institución estatal. Primariamente, la importancia del Estado radica en su función de garantizar los contratos entre las partes jugando el papel de una tercera parte imparcial. Existiendo el Estado como garante de estos, se incrementan las posibilidades de intercambio y aumentan las ganancias que surgen de los contratos. A la vez, el Estado provee a la sociedad de un conjunto de instituciones que defienden los derechos individuales y protegen a los individuos contra el abuso de aquel (London, Straguzzi, & Poinso, sobre North [1993]).

Sin embargo, con el gobierno surge otro problema, que es quién controla al gobierno. Si este no está sujeto a límites, puede a su vez confiscar los bienes de los individuos y cambiar de políticas debido a fines diversos. En este punto son importantes las instituciones políticas: los derechos individuales bien protegidos se refuerzan en la democracia, restringen las situaciones oportunistas y proveen de mayor seguridad y confianza a los individuos, por lo que crean, de este modo, condiciones para el desarrollo de los mercados. La idea de North (1993) es que el crecimiento es posible a pesar de los mercados imperfectos y de las fallas del Estado, siempre y cuando se puedan ir corrigiendo las políticas, sencillamente porque se tienen los mecanismos que lo permiten.

1.3. Instituciones políticas e instituciones económicas

A nivel global, una matriz institucional efectiva tiene instituciones económicas y políticas como partes esenciales. Una política de desarrollo exitosa requiere comprender la dinámica del cambio económico si se desea que las políticas aplicadas tengan las consecuencias buscadas. Un modelo dinámico de cambio económico involucra como parte integral de ese modelo un análisis político ya que este hace aplicar las reglas formales (Bour, 2015).

Las instituciones políticas determinan el contexto en que se emprenden las acciones clave del gobierno. Las políticas deben ser analizadas tanto en el marco de instituciones gubernamentales como en institutos independientes. El rol de las instituciones de educación superior con una sólida tradición de investigación es otra parte vital del proceso de análisis y evaluación de políticas (Galiani, 2006).

Las instituciones políticas son un determinante clave del resultado ya que prevalecen por sobre las económicas, las preceden. Son las reglas que gobiernan los incentivos en la política. Determinan cómo se elige el gobierno y quién tiene derecho a hacer qué. Si la distribución de poder es estrecha y sin restricciones, entonces las instituciones políticas son *absolutistas*. En contraste, las que distribuyen el poder en la sociedad en general y están sometidas a restricciones son *pluralistas*.

Por su parte, las instituciones económicas se comprenden en un contexto de una estructura de derechos de propiedad bien definidos y la presencia de mercados funcionales y de oportunidades contractuales para los agentes económicos. Este pensamiento puede explicar las diferencias de renta entre países básicamente porque una buena institución económica incentiva la acumulación de capital

físico y humano, como también el desarrollo y descubrimiento de nuevas tecnologías. Por sí sola, una buena institución no logra un incentivo económico para lograr una mejora tecnológica, son todos los factores que la rodean, como los derechos de propiedad y el mercado, los que hacen posible este avance.

Una de las principales funciones que deben cumplir las instituciones económicas es servir de intermediario entre los agentes económicos en las relaciones de contrato; estas instituciones se denominan “contractuales”. Otras instituciones se deben encargar de controlar a los gobiernos y grupos de poder para que no caigan en el abuso; a estas se las denomina “de derecho de propiedad”. Mientras que las contractuales controlan las relaciones horizontales, las instituciones de derecho de propiedad controlan el poder de manera vertical.

Existen estudios realizados por Acemoglu y Robinson que afirman que las más relevantes de las instituciones son las relacionadas a los derechos de propiedad, ya que el poder es más propicio de ser abusado por grupos de élite o el gobierno y su expropiación tiene mayores consecuencias sobre la inversión, el desarrollo y las mejoras económicas que si el abuso se realizara entre firmas.

1.3.1. Instituciones extractivas e inclusivas

Las instituciones políticas y económicas que son elegidas por la sociedad pueden ser inclusivas y promover el crecimiento económico, o extractivas para obstruirlo. Ello significa que la elección de las instituciones por parte de los ciudadanos es crucial para el intento de comprender las razones del éxito y el fracaso de los países.

Dicha clasificación se hizo muy evidente en los estudios de Acemoglu y Robinson, que han tomado notoriedad

en los últimos tiempos, ya que centran su explicación del crecimiento económico de una nación en función del desarrollo de sus instituciones y las políticas que allí se llevan a cabo.

Para Acemoglu y Robinson (2013), las instituciones inclusivas fomentan el desarrollo, la inversión y la productividad, mientras que las extractivas buscan únicamente proveerse de recursos sin alentar la inversión. Los países pobres en general poseen instituciones extractivas cuyos gobernantes están preocupados en obtener recursos para perpetuarse en el poder y solucionar los problemas corrientes que no requieren mucha profundidad, sin miras al futuro. En cambio, las instituciones inclusivas generan prosperidad porque fomentan la tecnología y la productividad. La habilidad de las instituciones inclusivas radica en promover la innovación tecnológica, invertir en la gente, y movilizar los talentos y las habilidades de un gran número de individuos. Esto es fundamental para el crecimiento económico. La elección de las instituciones extractivas está signada por el legado de un colonialismo que buscaba solo recursos hoy sin importar el futuro.

Acemoglu y Robinson (2006) se refieren a las instituciones políticas que son lo suficientemente centralizadas y pluralistas como instituciones políticas *inclusivas*. Cuando cualquiera de estas condiciones falla, se hace referencia a las instituciones políticas *extractivas*.

A su vez, las instituciones económicas *inclusivas* deben revestir características de libertad empresarial, contractual, movilización de las personas y de libre cambio. Para ser inclusivas, las instituciones económicas deben fomentar dicha actividad y promover el aumento progresivo y sostenible de la productividad y de la prosperidad, dentro de un marco en el cual el derecho a la propiedad privada es crucial y en el que la mayoría de los ciudadanos

pueda disfrutar de todas estas prerrogativas (Peraza Darias, 2017). Las instituciones económicas inclusivas posibilitan y fomentan la participación de la gran mayoría de las personas en actividades económicas que aprovechan mejor su talento y sus habilidades. Para serlo, las instituciones económicas deben ofrecer seguridad de la propiedad privada, un sistema jurídico imparcial y servicios públicos que proporcionen igualdad de condiciones en los que las personas puedan realizar intercambios y firmar contratos, además de permitir la entrada de nuevas empresas y dejar que cada persona elija la profesión a la que se quiere dedicar. Las instituciones económicas inclusivas fomentan la actividad económica, el aumento de la productividad y la prosperidad económica. El Estado está inexorablemente entrelazado con ellas, como responsable de la ley y el orden, de garantizar la propiedad privada y los contratos y, a menudo, como proveedor clave de servicios públicos. A su vez, estas necesitan al Estado y lo utilizan.

Por otro lado, las instituciones económicas *extractivas* son aquellas que poseen propiedades opuestas a las inclusivas. Son extractivas porque tienen como objetivo capturar rentas y riquezas de un subconjunto de la sociedad para beneficiar a un subconjunto distinto.

Existe una fuerte sinergia entre las instituciones económicas y políticas. Las instituciones económicas están indefectiblemente determinadas por el sistema político y este viene dado por la sociedad en los países democráticos; en otros, como en los sujetos a la ideología comunista o nazi, son impuestas por una élite.

Las instituciones políticas extractivas concentran el poder en manos de una pequeña élite y limitan a pocos el ejercicio de este poder. Las instituciones económicas luego se estructuran por esta élite para extraer los recursos del resto de la sociedad. Las económicas extractivas, de este

modo, naturalmente acompañan a las políticas extractivas. En cambio, las instituciones políticas que reparten el poder en la sociedad y lo limitan, es decir, las inclusivas, van acompañadas de las económicas inclusivas.

La hipótesis de Acemoglu, Johnson, & Robinson (2001), en esencia, decía que las instituciones económicas eran la causa fundamental de los diferentes patrones de crecimiento económico. Y esta hipótesis se basaba en que son las propias personas las que deciden organizar sus sociedades de tal manera que prosperen. Algunas formas de organizar sociedades alientan a la gente a innovar, a correr riesgos, a ahorrar para el futuro y a ofrecer bienes públicos. Estas son económicamente exitosas cuando tienen “buenas” instituciones económicas. Deben respetarse los derechos de propiedad para la sociedad, de forma que todos los individuos tengan un incentivo a invertir, innovar y participar de la actividad económica. También debe haber cierto grado de igualdad de oportunidades en la sociedad, incluida la igualdad ante la ley.

A lo largo de la historia, una gran mayoría de naciones ha sido, y todavía es, capturada por instituciones extractivas, y una minoría ha evolucionado hacia instituciones inclusivas, que conducen hacia la senda del crecimiento y del desarrollo económico. Y aunque luce obvio que todo el mundo, incluso hasta un dictador depredador, debería estar interesado en crear instituciones económicas que apunten a la prosperidad, el problema fundamental se genera en que obligatoriamente habrá disputas y conflictos sobre el tipo de instituciones económicas que una sociedad se debe procurar, de donde surgirán ganadores y perdedores. Acemoglu y Robinson destacan acerca de mantener la prosperidad lo siguiente:

El crecimiento no es solamente un proceso de más y mejores máquinas, y de más y mejores personas con estudios, sino

también es un proceso transformador y desestabilizador asociado con una destrucción creativa generalizada. Por lo tanto, el movimiento solamente avanza si no queda bloqueado por los perdedores económicos, que prevén que perderán sus privilegios económicos, y por los perdedores políticos, que temen que erosione su poder político (Acemoglu & Robinson, 2013, p. 109).

Los autores analizan en su obra cuáles son las implicancias en el desarrollo de las naciones bajo las instituciones políticas extractivas y, en este sentido, argumentan:

... El desarrollo y la prosperidad económica están asociados con las instituciones económicas y políticas inclusivas, mientras que las instituciones extractivas normalmente conducen al estancamiento y la pobreza [...].

Cuando el desarrollo llega con instituciones políticas extractivas, pero en lugares en los que las instituciones económicas tienen aspectos inclusivos, como el caso de Corea del Sur, siempre existe el peligro de que las instituciones económicas se vuelvan más extractivas y se detenga el crecimiento (Acemoglu & Robinson, 2013, pp. 115-120).

1.4. La importancia de las instituciones en el desarrollo económico

1.4.1. Causas endógenas y exógenas del crecimiento y el bienestar

Es de destacar que, a lo largo de las décadas, los economistas fueron centrando sus estudios en distintos motivos por los que los países crecían o no. Es decir que, dentro de la teoría del desarrollo, hubo una evolución de los paradigmas. Entre 1950 y 1970, el núcleo fundacional de esta teoría estuvo basado en que el motivo por el cual los países se mantenían pobres tenía que ver con su incapacidad para generar el ahorro requerido para invertir. Sin embargo, entre las décadas del 80 y el 90, los estudios intentaron establecer que la causal era la aplicación de políticas

incorrectas. Entre los años 90 y 2000, las teorías más fuertes se centraron en que los países pobres carecían del marco institucional requerido para promover el desarrollo.

Por lo tanto, existen diferentes causas para explicar el crecimiento de un país, las cuales, según Acemoglu y Robinson (2006), se pueden clasificar según cuatro tipos de hipótesis: “suerte”, “geografía”, “cultura” e “instituciones”. Según Peraza Darias (2017), las primeras tres se estiman que son las hipótesis que más han argumentado los sociólogos para explicar los orígenes de la pobreza y la prosperidad, pero, según el estudio de Acemoglu y Robinson (2006), no funcionan.

La primera hipótesis hace referencia a los modelos donde existen varios equilibrios posibles, argumentando que es difícil entender por qué un país elige la situación óptima y otro no; se habla de ignorancia de los gobernantes. Acemoglu y Robinson (2013) examinan los casos de Ghana, México y, por contraste, EUA, y concluyen que el obstáculo principal para la adopción de políticas que fomentarían el crecimiento económico no es la ignorancia de los políticos, sino los incentivos y los límites a los que se enfrentan desde las instituciones políticas y económicas de sus sociedades.

En la hipótesis de que la geografía es una causa para explicar el desarrollo, entran en juego los análisis de la latitud de las regiones, su distancia en relación con el trópico y la influencia del clima en el esfuerzo humano.

El filósofo y político francés Charles Louis de Secondat, barón de Montesquieu (1689-1755), observó la concentración geográfica de la prosperidad y la pobreza, y propuso una explicación según la cual los habitantes de los climas tropicales tendían a ser holgazanes. No se esforzaban en el trabajo, ni innovaban, razón por la que eran pobres (Acemoglu & Robinson, 2013, p. 67).

El economista Jeffrey Sachs sigue la misma línea de pensamiento y agrega que hay dos factores adicionales, como el impacto de las enfermedades tropicales, que merman la productividad del trabajo, y el suelo tropical, que no permite desarrollar una agricultura productiva. Por lo tanto, los climas templados poseen una ventaja relativa frente a las zonas tropicales o subtropicales (Peraza Darias, 2017). Sin embargo, Acemoglu y Robinson (2013) demuestran con ejemplos que esta no es una explicación válida: las ciudades divididas por la frontera de México y Estados Unidos, las dos Coreas, las dos Alemanias antes de la caída del muro de Berlín.

En relación con la hipótesis de cultura, es más amplia la discusión, ya que los valores, las creencias y las preferencias de los individuos influyen en las decisiones económicas de distintas maneras y en diferentes momentos. Uno de los grandes referentes fue Max Weber, destacado sociólogo alemán. Muchos opinaron que los africanos eran pobres porque no poseían una buena ética del trabajo, creían en la brujería y la magia y se resistían a las nuevas tecnologías occidentales. O que la cultura china y los valores del confucionismo eran perjudiciales para el desarrollo económico, aunque ahora la importancia de la ética del trabajo como motor del crecimiento en China, Hong Kong y Singapur haya tomado gran relevancia (Peraza Darias, 2017).

Acemoglu y Robinson (2013) destacan que es cierto que las normas sociales están relacionadas con la cultura e importan y pueden ser difíciles de cambiar y, en ocasiones, apoyan diferencias institucionales. Sin embargo, los aspectos de la cultura que suelen destacar (religión, ética nacional, valores africanos o latinos) no son importantes para comprender el desarrollo y por qué persisten las desigualdades en el mundo. Realmente, hay poca relación entre la religión y el éxito económico.

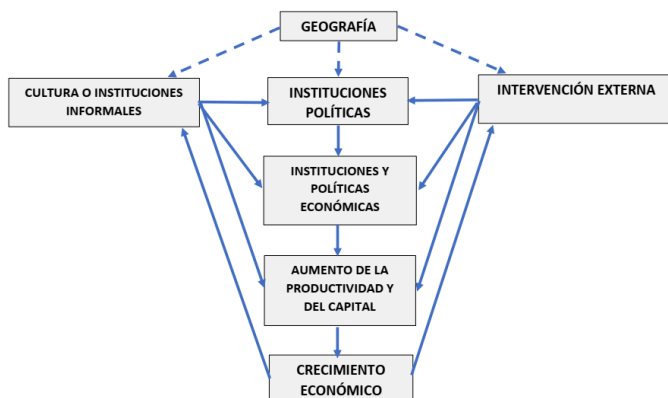
Por último, la hipótesis de las instituciones es el bastión sobre el que se apoya el análisis de los autores al analizar que las leyes, regulaciones, políticas y reglas de juego afectan a la economía vía incentivos a la inversión.

Según los autores, la suerte, la geografía y la cultura no son causas endógenas; no cabe duda de que la suerte y la geografía no lo son, pero cualquiera se puede preguntar por qué la cultura no es endógena si surge del intelecto colectivo de las sociedades. Es por este hecho, que sea producto del intelecto colectivo de las sociedades, por lo que se puede tomar como exógena, no se crea la cultura de un momento para otro, es una formación social que se engendra en periodos pasados y una acción impuesta que debe llevar a cabo el individuo.

A su vez, las instituciones son endógenas, es decir, están determinadas por las sociedades de cada país por medio de sus decisiones colectivas, pero, como es esperable, no todos coinciden en esa elección, por lo que hay un conflicto de intereses por cuál institución implementar.

La respuesta depende del poder político, o sea, el grupo que tenga un mayor poder político impondrá el conjunto de instituciones que prefiera (Acemoglu, Johnson, & Robinson, 2001). Es de esperar, por lo tanto, que las prácticas de “trasplante institucional” no resulten efectivas, por la mencionada endogeneidad de las instituciones. No existen instituciones óptimas de carácter universal, se debe buscar entre las diversas alternativas, dependiendo del contexto (Alonso, 2001).

Bandeira (2009) recrea un marco conceptual de las causas del desarrollo económico, tomando en parte la literatura mencionada anteriormente, y teniendo en cuenta también los factores clásicos de productividad y capital.

Figura 1. Causas del desarrollo económico

Fuente: elaboración propia basado en Bandeira (2009).

Una lección importante de la literatura de crecimiento endógeno es que las políticas y las instituciones tienen un orden de importancia mayor sobre el desempeño económico de los países que lo predicho por el modelo neoclásico. La no alineación de los rendimientos privados y sociales de los factores claves del crecimiento, sea por no corrección de fallas de mercado, o por debilitar la apropiación de los frutos de la acumulación, afectará negativamente el crecimiento y el bienestar (Keifman, 2012). Hall y Jones (1999) proponen explicar las grandes diferencias del producto por trabajador entre países por diferencias en lo que llaman “infraestructura social”, esto es, las instituciones y políticas que alientan en mayor o menor medida la acumulación de habilidades y capital, la inventiva y la transferencia de tecnología, en contraposición con la búsqueda de rentas, la corrupción o el robo.

1.4.2. Otras teorías desarrolladas

Entre los estudios llevados a cabo, es de consideración el de Glaeser, La Porta, & López de Salines (2004), quienes destacan que las comunidades internacionales enfrentan dos desafíos: por un lado, encontrar la manera de encender el crecimiento y de establecer la democracia; y, por otro, crear controles de gobierno como mecanismo para la seguridad de los derechos de propiedad. Con tales instituciones en su lugar, la inversión en capital humano y físico y, por lo tanto, el crecimiento económico son esperados. Desde el punto de vista de los países pobres, se ve que la democracia y otras instituciones son las consecuencias del aumento de la educación y de la salud, no su causa.

El trabajo de Glaeser, La Porta, & López de Salines (2004) toma como ejemplo empírico la experiencia de Corea del Norte y Corea del Sur. Antes de la guerra, los dos países estaban unidos en uno. Ambos eran pobres en 1950; además, entre el final de la guerra coreana y 1980, ambos tenían un régimen dictatorial. Sin embargo, los dictadores de Corea del Sur eligieron el capitalismo y el respeto por los derechos de propiedad, haciendo crecer rápidamente el país. En cambio, los dictadores norcoreanos optaron por el socialismo y se estancaron.

Glaeser, La Porta, & López de Salines (2004) estudian empíricamente la relación entre las instituciones y el crecimiento. Para ello, definen como variable dependiente el crecimiento del ingreso per cápita entre 1960 y 2000 y como variables independientes el ingreso per cápita inicial, la educación inicial, la proporción de la población de un país en zonas de altas temperaturas, así como ocho variables institucionales que entran en el análisis de a una. Dichas variables institucionales son las siguientes: restricciones al ejecutivo, riesgo de expropiación, efectividad del gobierno,

autocracia, independencia judicial, revisión constitucional, pluralidad y representación proporcional.

Los resultados del autor arrojan una fuerte correlación entre el crecimiento económico y la calidad institucional, entendiéndose por esta las restricciones al ejecutivo, el riesgo de expropiación, la efectividad del gobierno y la autocracia. Sin embargo, no se encuentra relación con las medidas constitucionales como la independencia judicial, la revisión constitucional, la pluralidad y la representación proporcional.

Otros economistas han estudiado la relación entre los recursos naturales y las instituciones. Una serie de autores discutían entre los años 70 y 80 acerca de por qué países con una dotación de recursos relativamente similar (Argentina, Australia y Canadá, fundamentalmente) habían tenido desempeños tan dispares en el largo plazo. López (2012) señala una controversia generada con este tema, en donde la cuestión pasaba no tanto por el impacto de la dotación de recursos naturales *per se*, sino por las formas de explotación de esos recursos y las estrategias, los objetivos y los comportamientos de los productores y propietarios de estos.

Robinson, Torvik, & Verdier (2006) sugieren que los políticos tienden a sobreexplotar los recursos naturales porque tienen altas tasas de descuento intertemporal. El *boom* los habilita a gastar más para aumentar su probabilidad de mantenerse en el poder, salvo que haya instituciones fuertes que limiten ese comportamiento. En tanto, Ross (2001) sugiere que los recursos naturales (petróleo específicamente) pueden tener efectos negativos sobre la democracia por dos vías:

- i. efecto “rentista”: el clientelismo y las bajas tasas impositivas reducen presiones democráticas;

- ii. efecto represión: las rentas de los recursos naturales generan recursos para reprimir protestas sociales si es necesario.

Por lo tanto, se observan dos senderos de causalidad. Que los recursos naturales determinen los niveles de institucionalidad o que las instituciones instauren manejos disímiles de recursos. Todo ello impacta en el desarrollo económico de un país. López (2012) analiza la llamada “maldición de los recursos naturales”, y determina que una de las vías a través de las cuales puede operar es el marco institucional (además de la concentración excesiva de la estructura productiva y exportadora y la volatilidad macro).

El contexto institucional de un país puede tener efectos significativos sobre el modo en que se asignan las rentas de los recursos naturales; países con malas instituciones, entonces, podrían usar esas rentas para elevar el gasto público corriente, en lugar de, por ejemplo, invertir en capital humano, innovación, etc. A la vez, la disponibilidad de recursos naturales abundantes puede llevar a contextos institucionales adversos al desarrollo, a través de mecanismos tales como una excesiva concentración de la propiedad y una mala distribución del ingreso, corrupción, clientelismo, guerras civiles, etc. (López, 2012).

1.4.3. Otros autores que asumen los conceptos de instituciones políticas y económicas extractivas e inclusivas

La aplicación de la teoría de políticas inclusivas y extractivas dentro de los conceptos económicos no solo es planteada por Acemoglu y Robinson (2013), sino también por otros autores como Kahhat Kahatt (2013), quien analiza la relación entre las políticas extractivas de exportación y el desempeño económico de Estados que se encuentran en

desarrollo. Según el autor, existen cuatro mecanismos que podrían explicar la relación entre industrias extractivas y autoritarismo político, sobre el cual se basan las políticas llevadas a cabo que extraen el poder para cierta porción de la población que se enriquece más que otras, acentuando la pobreza y desigualdad. De los cuatro mecanismos analizados, según el autor, tres de ellos derivan de las rentas que estas generan, es decir, del monto monetario que implican estas políticas.

Esta clasificación de políticas extractivas también la realiza Ross (2004), quien asegura que cada política no solo debe analizarse en su alcance, es decir, en función de quién se beneficie con ella, sino que se debe establecer cuál es el origen de los recursos utilizados para ella ya que esto determinará el valor monetario que esta implica y, por ende, cuál es el deseo que persigue, es decir, si se encuentra direccionada a crear más igualdad o no.

Kahhat Kahatt (2013) afirma que el primer mecanismo de las políticas extractivas es que las rentas generadas por las industrias de este tipo permiten incrementar la capacidad represiva del Estado, porque estas se perpetuaron gracias a un agente que permitió aplicarlas y que estableció las reglas de juego que las habilitaron.

El segundo mecanismo que, según el autor, caracteriza a las políticas extractivas y, por ende, a las industrias que las aplican es que las rentas que estas generan pueden dotar al Estado de recursos para formar redes clientelares que le provean una base social. Sin embargo, ese argumento también sería válido bajo un régimen democrático. En este sentido, el autor remarca que, si bien el análisis realizado en el trabajo se lleva a cabo para el supuesto de que es un tipo de Estado regido por un gobierno autoritario, esto no implica la no democracia; al contrario, Kahhat

Kahatt reafirma que esta configuración del gobierno puede ser democrática, pero, cuando este concentra el poder en manos de algunas pocas personas, se vuelve autoritaria.

El tercer mecanismo que explicaría la relación entre políticas extractivas y el poder supone que las rentas que estas generan le permiten al Estado tener una fuente de ingresos que no depende de la existencia de una amplia base tributaria. Al no depender los ingresos fiscales de los tributos que paga la mayoría de los ciudadanos, estos tienen menos capacidad para exigir al Estado una rendición de cuentas sobre la gestión de los recursos públicos, algo que en principio es una característica propia de los regímenes democráticos. Las consecuencias del tercer mecanismo se basan, según Kahhat Kahatt (2013), en la presunción de que las rentas generadas por las industrias extractivas impiden que surja lo que algunos autores denominan “contrato fiscal”, para realizar un aporte a la sociedad. Es decir, los gobernantes aceptan establecer restricciones institucionales a su ejercicio del poder político a cambio del acceso a nuevos recursos. Esta última visión del permiso que el Estado genera sobre algunas industrias extractivas que, por medio de sus políticas, se mantienen en el poder lo realiza Mahon (2003).

Mahon (2003) menciona la particularidad que se puede observar de políticas extractivas y de industrias también en Estados que poseen abundantes rentas producto de las industrias extractivas, donde los gobernantes podrían en principio obtener todos los recursos que requieran de los impuestos que pagan las empresas del sector o de la explotación directa de los recursos extractivos, reduciendo la necesidad de obtener tributos del resto de la sociedad. Ello hace que no requieran negociar con los gobernados la concesión de derechos a cambio de la obtención de recursos. En particular, esta visión tanto de Kahhat Kahatt (2013) como de Mahon (2003) se encuadra en las economías que poseen una gran cantidad de recursos

disponibles, en general provenientes de *commodities*, y que permiten aplicar políticas económicas extractivas y obtener sus rentas para las élites.

El cuarto mecanismo que contribuye a explicar la relación entre políticas extractivas y autoritarismo político se basa en que esas industrias suelen generar economías de enclave, sin mayores eslabonamientos con el resto de la economía. Ello explica que no tiendan a producir el tipo de modernización social que propicia la democracia, por ejemplo, una diversificación ocupacional, con una clase media profesional relativamente grande como proporción de la población.

1.4.4. Persistencia institucional

Acemoglu y Robinson (2013) intentan responder además cómo perduran las instituciones establecidas. Consideran que, en lo concerniente a las instituciones inclusivas, existe un proceso de retroalimentación positiva (o círculo virtuoso) que protege a estas instituciones frente a los intentos de socavarlas. Es decir que crean poderosas fuerzas en pos del crecimiento económico (Gay, 2013). La lógica del círculo virtuoso procede, en parte, del hecho de que las instituciones inclusivas se basan en límites que se ponen al ejercicio del poder y en una distribución pluralista del poder político en la sociedad, consagrada en el Estado de derecho. Este círculo virtuoso también tiene lugar porque se conduce a una mayor equidad en la distribución de la renta y en las reglas de juego económico.

Es de considerar que dicha sinergia entre las instituciones inclusivas (Gay, 2013) tiene las siguientes ventajas:





- Estimulan la inversión (dada la existencia de garantías sobre derechos de propiedad).
- Aprovechan el poder de los mercados (mejor asignación de los recursos, entrada de empresas más

eficientes, capacidad de financiar los nuevos emprendimientos).

- Generan amplia participación (educación, libre entrada, y derechos de propiedad en sentido amplio).

Y así como existe un círculo virtuoso, también hay un círculo vicioso que hace que perduren las instituciones extractivas. Por el proceso de retroalimentación negativa, estos se van haciendo cada vez más resistentes. Las instituciones políticas extractivas crean pocos límites al ejercicio del poder. Por ende, son muy escasas las instituciones que limiten el uso y abuso de poder por parte de las élites al mando. Y las instituciones económicas extractivas implican que se puedan lograr grandes beneficios y riqueza con el mero control del poder, expropiando los activos de otros, estableciendo monopolios, etc. Además, cuando las instituciones extractivas crean desigualdades enormes en la sociedad y una gran riqueza y poder ilimitado para los que poseen el control, habrá muchos otros que lucharán para hacerse con el control del Estado y las instituciones.

Figura 2. Sinergia de las instituciones políticas y económicas

		INSTITUCIONES ECONÓMICAS	
		INCLUSIVAS	EXTRACTIVAS
INSTITUCIONES POLÍTICAS	INCLUSIVAS		
	EXTRACTIVAS		

Fuente: elaboración propia a partir de los gráficos de Gay (2013).

Hay una serie de mecanismos económicos que conducen a la persistencia institucional. A continuación, se mencionan tres de ellos (Acemoglu, Johnson, & Robinson, 2001):

1. La creación de instituciones que establezcan restricciones sobre el poder del gobierno y donde se hagan cumplir los derechos de propiedad es costosa. Si los costos de creación de estas instituciones ya han sido hundidos en épocas anteriores (como las generadas en las épocas coloniales), entonces las élites actuales no querrán cambiarse a las instituciones extractivas. Por el contrario, cuando las nuevas élites heredan instituciones extractivas, pueden no querer incurrir en los costos de introducción de mejoras institucionales, y pueden aprovechar las instituciones extractivas existentes para sus propios beneficios.
2. Las ganancias sobre las instituciones extractivas podrían depender del tamaño de la élite gobernante. Cuando esta es pequeña, cada miembro tiene una mayor proporción de los ingresos, por lo que esta élite puede tener un mayor incentivo para ser extractiva.
3. Si los agentes hacen inversiones irreversibles que son complementarias a un conjunto particular de instituciones, ellos estarán dispuestos a apoyarlas, por lo que estas instituciones persisten. Por ejemplo, los agentes que han invertido en capital humano y físico estarán a favor de gastar dinero para hacer cumplir los derechos de propiedad.

Gómez-Pallete (2017) opina que, para romper el círculo vicioso, es condición necesaria instaurar la práctica del perfeccionamiento continuo de instituciones y organizaciones, tanto públicas como privadas. Para el autor, el fracaso o la prosperidad no dependen solo del tipo

de instituciones, extractivas o inclusivas, sino también del compromiso libre, y no solo por coerción, con el que se mejoren de forma participativa los criterios de buen gobierno, las estrategias y los objetivos, los roles y sistemas, los servicios y bienes producidos.