

Economía del desarrollo y economía institucional: hacia un marco más amplio

PRANAB BARDHAN

1. Introducción: Origen y resurgimiento de la economía institucional

El hecho de que el Banco Central del Ecuador se esté abriendo a campos que los bancos centrales generalmente no abordan, pero que son cruciales para el desarrollo de largo plazo, es en verdad admirable. El tema del presente documento es la economía institucional. Este es un tema bastante antiguo, pese a que es únicamente en épocas recientes que ha existido una actividad vigorosa en esta área de la economía. De hecho, en cierto sentido, la economía marxista ya discutía la economía institucional. Sus intereses centrales eran: qué determina las instituciones económicas y políticas, cuáles son sus efectos y cómo las cambiamos. Si bien es posible estar de acuerdo o no con lo que los marxistas argumentaban, es muy difícil negar que su visión constituía economía institucional. No obstante, en el periodo intermedio, la tradición dominante en la economía ha sido un estilo de economía considerado “institucionalmente neutral”. Generalmente, las instituciones no han sido más que el fondo del escenario. Y esto pese a que la mayoría de científicos sociales han reconocido de forma consistente que, incluso para que los mercados funcionen, se requiere de importantes instituciones.

En los últimos 15 años ha existido un resurgimiento del interés en la economía institucional. De forma interesante, recuerdo que hace 20 años, a mediados de los 80, fui invitado por el Banco Mundial a presentar una conferencia sobre desarrollo. Esta era una época en el banco donde la fe de la mayoría estaba en el principio de “establecer los precios correctos”. Por supuesto que esto es importante, pero recuerdo que tomé esta oportunidad de presentarme en el Banco Mundial para decir que, si bien el establecer los precios correctos es importante, el establecer las instituciones correctas puede a veces ser incluso más importante; o, al menos, igualmente importante. Pero esta era una época donde el ajuste estructural y la noción de “establecer los precios correctos” constituían la visión dominante. Así, si bien la gente en el banco fue amable conmigo, gran parte de mi mensaje simplemente fue ignorado. En aquellos años, hablar de economía institucional era visto como algo idiosincrático. Se lo consideraba como el discurso de la gente que tenía argumentos vagos o que sencillamente no tenía nada preciso que decir. La “gente de verdad” no hacía tales cosas. Sin embargo, como mencioné anteriormente,

en los últimos años ha existido un gran resurgimiento de la actividad tanto en la literatura teórica como empírica acerca del rol de las instituciones. La cuantificación en esta literatura –pese a que generalmente es muy poco precisa– también ha ayudado a este resurgimiento debido a que los economistas típicamente toman las cosas en serio sólo cuando las ven cuantificadas.

2. Los límites del resurgimiento de la economía institucional

Existen tres aspectos importantes del resurgimiento de la economía institucional que quisiera discutir. Primero, la mayoría de la atención en la literatura reciente es, a mi juicio, muy limitada por cuanto se enfoca en un conjunto muy limitado de instituciones. Si revisamos la literatura sobre economía institucional de los últimos 15 años, las instituciones en las que se enfoca de forma abrumadora son la seguridad de los derechos de propiedad y el imperio de la ley. Si bien es imposible negar que ambas son indispensables en la mayoría de economías¹, mi visión es que el confinar nuestra atención a estas instituciones puede limitar nuestra perspectiva de la economía institucional. En particular, estas no son las únicas instituciones que importan; existen muchas otras instituciones relevantes que analizaré más adelante. Pero, antes de entrar en este tema, quisiera establecer un segundo punto acerca de las instituciones mencionadas aquí. Incluso cuando restringimos nuestra atención a la seguridad de los derechos de propiedad, tendemos a ignorar que los distintos grupos sociales que conforman una sociedad pueden estar interesados en diferentes tipos de seguridad de derechos de propiedad. Veamos un ejemplo. Las personas más pobres en un país están ciertamente interesadas en asegurar sus derechos de propiedad, pero el tipo de derechos de propiedad en el que ellas están interesadas son títulos de propiedad sobre las pequeñas tierras que poseen, o, cuando tienen un pequeño negocio, protección de la mafia local. Las personas ricas, por otro lado, están generalmente interesadas en un tipo algo diferente de derechos de propiedad. Por ejemplo, las que invierten en el mercado de valores están interesadas en la seguridad de los derechos de los accionistas minoritarios.² Pese a que estos derechos de propiedad son importantes, su aseguramiento no interesa a las personas pobres. Por lo tanto, cuando empezamos a separar a las instituciones, incluso dentro de un marco

¹ Es sumamente sencillo ver por qué estas instituciones son importantes. La seguridad de los derechos de propiedad y la ley de contratos son obviamente importantes cuando las personas participan en transacciones económicas que tienen lugar a lo largo del tiempo, las mismas que son especialmente relevantes desde la perspectiva del desarrollo. Por ejemplo, consideremos el caso de las inversiones. Cuando un emprendedor invierte el día de hoy y él obtiene los beneficios en el siguiente periodo, todo funciona muy bien. Pero, si él invierte el día de hoy y en el siguiente periodo alguien más aparece para confiscar sus beneficios, entonces obviamente no existe un incentivo para invertir en el periodo actual.

² La literatura sobre finanzas corporativas enfatiza la importancia de este tipo de derechos de propiedad, especialmente los derechos de los accionistas minoritarios.

restringido a la seguridad de los derechos de propiedad, vemos que los distintos grupos sociales están interesados en distintos aspectos de las instituciones.

En esta separación particular es incluso más importante considerar el hecho de que el asegurar los derechos de propiedad para algunas personas muchas veces significa despojar de sus derechos a otras. Este ha sido el caso históricamente y es todavía el caso en la actualidad. Por ejemplo, en la historia de Europa Occidental, particularmente la historia de Gran Bretaña, uno de los mayores hitos en relación a la evolución de los derechos de propiedad es lo que se conoce como el movimiento de cerramiento. Este proceso consistió en que las personas cerraban sus tierras con el objetivo de definir los límites de su propiedad. Si bien el movimiento de cerramiento aseguró los derechos de propiedad de algunas personas –obviamente, aquellas cuyas tierras se delimitaban-, al mismo tiempo deshabilitó el uso de tierras para mucha gente pobre, despojándole de sus derechos tradicionales a usar las tierras públicas de la comunidad. En este sentido, cuando se trata de asegurar los derechos de propiedad, se debe verificar si una cierta forma de hacerlo no priva a otros de sus derechos tradicionales.³

Si bien este ejemplo corresponde a la historia temprana de Gran Bretaña, lo mismo ocurre hoy en día en muchos países en vías de desarrollo donde se encuentra una gran cantidad de propiedad común: tierra, bosques, zonas de pesca, pastizales, agua de riego, etc. En estos casos, el proceso de crear derechos de propiedad seguros para un subgrupo de la sociedad se convierte en un proceso de privatización de la propiedad común, que frecuentemente termina por excluir a mucha de la gente que solía tener derechos tradicionales de usuario.

Un tercer punto acerca de la seguridad de los derechos de propiedad que quisiera discutir se relaciona a su medición en la literatura empírica. Los autores que trabajan en este tema recurren típicamente a variables muy primitivas. Una de estas variables generalmente usada para medir si los derechos de propiedad son seguros o no en un país consiste en observar la cantidad de restricciones que existen sobre el gobierno, y, particularmente, sobre el ejecutivo.⁴ La visión teórica que sustenta el uso de esta variable es que cuando se desea derechos de propiedad seguros, se debe asegurar que los poderes políticos –sea el ejecutivo, los burócratas o los políticos- no puedan violar los derechos de propiedad de los ciudadanos comunes.

Para entender las limitaciones de esta perspectiva, a continuación realizo una pequeña digresión para establecer una conexión teórica con una importante

³ Por supuesto, estos “derechos tradicionales” no son derechos de propiedad, sino derechos a usar la propiedad común.

⁴ En realidad, las restricciones sobre el ejecutivo típicamente constituyen una parte sustancial de la medida usual de la seguridad de derechos de propiedad.

discusión en filosofía. El renombrado filósofo político Isaiah Berlin consideraba dos nociones de libertad: “libertad positiva” y “libertad negativa” (Berlin, 1958). La libertad negativa enfatiza mayormente las restricciones sobre el Estado y otros actores que les impiden transgredir los derechos de las personas. Es negativa porque restringe la acción de ciertos actores. Berlin no avanzó mucho en el concepto de libertad positiva, pero basta con decir que es la libertad para *hacer* algo. No se trata de limitar a alguien para que no haga algo, sino que, por el contrario, se trata de permitir que alguien haga algo. Amartya Sen, un filósofo económico, ha desarrollado este argumento a lo largo de sus varios estudios sobre las libertades y los derechos. Por ejemplo, en su libro *Libertad y Desarrollo (Development as Freedom)*, Sen, 1999), él discute las formas de libertades o derechos que permiten a la gente hacer ciertas cosas. La conexión con la literatura de la economía institucional es clara en el sentido de que la economía institucional existente se concentra principalmente en las instituciones restrictivas, aquellas instituciones que limitan al Estado a interferir con los derechos de propiedad. Pero el Estado tiene algo más que hacer, no sólo en un sentido negativo, sino también en uno positivo, como una institución facilitadora. Por supuesto, el Estado no es la única institución capaz de actuar en este rol; al contrario, es posible pensar en un amplio rango de instituciones facilitadoras que incluyen varios tipos de organizaciones comunitarias, ONG’s, y otras similares, que pueden actuar como facilitadores para que mucha gente común realice ciertas cosas que no podría hacer por sí sola. Así, tal como existe libertad positiva y libertad negativa, me gustaría enfatizar la importancia no solamente de las instituciones restrictivas, sino también de las instituciones facilitadoras.

Extendiendo la discusión, en una reciente secuencia de presentaciones, otro filósofo político e historiador británico, Quentin Skinner, introdujo un tercer concepto de libertad relacionado con la participación cívica (Skinner, 2002). No deseo adentrarme en estas nociones filosóficas, pero existe ciertamente una lección a ser aprendida de ellas, que es el reconocimiento de la existencia de otras clases de instituciones, a cuyo análisis paso a continuación.

3. Ampliando el ámbito de la economía institucional

Para comenzar, tal como Skinner (2002) argumenta a favor de un tercer tipo de libertad relacionada a la participación cívica, quisiera argumentar por un tipo diferente de instituciones: instituciones participatorias. Estas son instituciones que permiten a las personas expresarse y participar en el proceso cívico. Me centro en este tema porque considero que las instituciones participatorias son muy importantes al momento de resolver algunos problemas relacionados al desarrollo, particularmente en el nivel local. A modo de ilustración, regresemos a la idea

discutida anteriormente respecto de las propiedades comunales que constituyen recursos ambientales útiles para las personas pobres. En este contexto, las instituciones participatorias permiten que las personas tomen parte en la administración de los recursos ambientales locales, generando mejores resultados. De forma similar, es posible pensar en otras instancias de este tipo de instituciones, como por ejemplo la participación de los trabajadores en la administración de industrias. Puesto que las instituciones participatorias son claramente algo diferente de las instituciones que aseguran los derechos de propiedad, éstas constituyen un ejemplo de la dirección en la que deseo ampliar la discusión respecto de las instituciones al interior de la economía institucional.

Otro conjunto de instituciones que nos permiten expandir nuestra perspectiva dentro de la economía institucional es el que llamo instituciones de coordinación. A continuación discuto estas instituciones con algo de detalle porque creo que uno de los mayores problemas para el desarrollo es la existencia de fallas de coordinación.⁵ Muchas veces, el reto no es tanto en relación a resolver una disputa respecto de qué hacer; es acerca de cómo coordinarse para lograr una meta bien definida. En la literatura temprana sobre desarrollo la gente solía pensar que el Estado era la única institución capaz de resolver las fallas de coordinación. Pero yo quisiera generalizar esta visión e incorporar varias instituciones –más allá del Estado- que pueden ayudar a resolver problemas de coordinación. El mercado es una excelente institución de coordinación. De forma similar, a nivel local, las instituciones comunitarias pueden generar mucha coordinación. De hecho, estos tres mecanismos –Estado, mercado y organizaciones comunitarias- son los principales mecanismos de coordinación disponibles. Ellos operan en diferentes niveles y tienen diferentes roles, los que en ocasiones se encuentran en conflicto y a veces son complementarios para resolver las fallas de coordinación. Además, sus roles e importancia relativa varían de acuerdo a la etapa de desarrollo de formas altamente dependientes al contexto y al camino seguido por cada sociedad particular. Por estas razones, proclamar, como hacen algunas personas, la superioridad universal de un mecanismo de coordinación sobre otro es, a mi juicio, ingenuo, inútil y a-histórico.

Analícemos cada uno de estos tres mecanismos de coordinación. Para comenzar, los mercados son excelentes mecanismos de coordinación al armonizar muchas interacciones no cooperativas, disciplinando la ineficiencia y premiando el desempeño de alto valor. Pero los mercados presentan problemas, particularmente cuando los derechos de control y los incentivos se encuentran desalineados. Y esto es algo que ocurre muy frecuentemente, de forma particular cuando existe desigualdad. Los mayores ejemplos proceden de los mercados de crédito, seguros y

⁵ Existe una larga tradición en la literatura sobre desarrollo económico que analiza las fallas de coordinación. Véase Hoff y Stiglitz (2001) para una discusión respecto de las fallas de coordinación y su relación con la economía de la información y la economía institucional.

tierras. Pero los mercados presentan fallas que van más allá y estas imperfecciones actúan de forma especialmente severa sobre los pobres, reduciendo drásticamente el potencial de las sociedades para generar inversión productiva, innovación y desarrollo de los recursos humanos.

¿Qué hay acerca del Estado? El Estado puede proveer liderazgo y en ocasiones puede ofrecer incentivos y desincentivos de forma selectiva para que los individuos interactúen de forma cooperativa en situaciones donde las interacciones no cooperativas son ineficientes. No obstante, el Estado también enfrenta varios problemas. La burocracia estatal puede no tener ni la información ni la motivación para realizar su rol particular; puede ser inepta o corrupta en un contexto donde los mecanismos de rendición de cuentas política son frecuentemente demasiado débiles para disciplinarla. En ambos casos –mercado y Estado- estas imperfecciones son de hecho generalizadas. Por esta razón, varias personas –particularmente los comunitaristas- argumentan frecuentemente que deberíamos girar nuestra atención a las organizaciones comunitarias para encontrar la solución, particularmente cuando las comunidades locales tienen membresía estable y mecanismos bien desarrollados para transmitir información privada o para asegurar la aplicación de las normas sociales entre sus miembros. Estas organizaciones comunitarias tienen el potencial de proveer una coordinación más eficiente que el Estado o el mercado. Pero, desafortunadamente, tal como existen fallas del Estado y del mercado, también existen fallas comunitarias. Hay muchos ejemplos de estas fallas, pero quisiera enfatizar solamente unas pocas. Primero, las comunidades muchas veces son capturadas por la élite local u otros intereses sectarios. Segundo, las comunidades enfrentan el importante problema de que los miembros ricos de la comunidad tienen y toman las opciones de salida. Este es típicamente el caso en los servicios de salud y educación: los ricos envían a sus niños a las escuelas privadas y acuden a hospitales privados. El problema radica en que, generalmente, como resultado de la salida de los ricos, la comunidad y sus instituciones públicas colapsan debido a la falta de apoyo político. Tercero, las comunidades enfrentan un problema técnico debido a que los riesgos que enfrentan las personas al interior de una comunidad son covariados, lo que significa que cuando un shock particular afecta a una comunidad local, este golpea a todos y, como consecuencia, la comunidad no puede servir una función de seguro. Para propósitos de aseguramiento, es necesario juntar diferentes riesgos, es decir, ir fuera de la comunidad. Además de estas fallas comunitarias, es posible añadir varios factores; lo que es importante, sin embargo, es reconocer que, así como existen fallas de mercado y del Estado, también existen fallas comunitarias. Las últimas, lamentablemente, no se discuten con frecuencia.

Vemos entonces que los tres mecanismos de coordinación tienen fortalezas y debilidades, y en ocasiones actúan en formas mutuamente conflictivas. La relación adversaria mejor conocida, que constituye el sustento básico de la división política

izquierda-derecha, es la del Estado vs. el mercado. El Estado y la comunidad también pueden chocar en la medida en que en ocasiones la burocratización entra en conflicto con los procesos comunitarios. Este es el caso por ejemplo en la administración ambiental, donde la nacionalización de áreas naturales interfiere con la administración comunitaria de las mismas. De forma similar, los mercados y las comunidades pueden encontrarse en contraposición debido a que en ocasiones el mercado erosiona las instituciones comunitarias tradicionales. Entonces, la relación adversaria entre los tres mecanismos es muy fácil de observar. Al mismo tiempo, sin embargo, es importante recordar que sus relaciones no deben necesariamente ser siempre adversarias. Veamos algunos ejemplos donde existen complementariedades institucionales entre ellos. Para comenzar, existen cada vez más casos de acuerdos público-privados (es decir, cooperación entre el Estado y el mercado) en varias industrias, convenios en joint-ventures y en la investigación y desarrollo de nuevos productos agrícolas, productos alimenticios, medicinas, etc. Existen muchas instancias en las que las organizaciones comunitarias están usando procesos de mercado (es decir, cooperación entre el mercado y la comunidad). Por ejemplo, en Bangladesh, varias ONG's están coordinadas con negocios privados para mejorar el acceso de la población rural a las telecomunicaciones. Este esfuerzo, por cierto, es un caso de éxito muy importante en el área rural de Bangladesh. De igual forma, existen ejemplos que muestran al Estado y a las organizaciones comunitarias cooperando. Un caso es la administración forestal en la India, donde el Departamento de Bosques del Estado y las comunidades locales están trabajando en forma conjunta. De forma similar, podemos mencionar el caso de una ONG muy conocida en la India cuyo nombre es Asociación de Mujeres Auto-empleadas (SEWA, por sus siglas en inglés). Esta ONG descubrió que la coordinación con el Estado es muy importante para completar su tarea. SEWA ofrecía préstamos a las mujeres auto-empleadas, quienes generalmente los pagaban de forma oportuna. No obstante, se daban muchos casos en los que ellas no podían pagar los préstamos por la sencilla razón de que existían ciertos riesgos relacionados con la salud: ya sea, ellas se enfermaban o, más comúnmente, alguien más en su familia se enfermaba. Puesto que las mujeres debían cuidar de la persona enferma, ellas no podían terminar el trabajo o proyecto que se encontraban realizando y, como consecuencia, no podían pagar el préstamo. SEWA observó que no estaba en capacidad de proveer un seguro de salud, debido a los riesgos covariados inherentes a las comunidades pequeñas que mencioné más arriba. Por lo tanto, SEWA tomó un camino diferente y estableció un acuerdo con la Corporación de Seguros de Vida (Life Insurance Corporation) de la India, que es una compañía de seguros pública, mejorando de esta forma el desempeño de pago de los prestamistas. Para resumir, la cooperación entre estos tres mecanismos de coordinación es importante y existen muchos casos prácticos donde se ha demostrado su factibilidad.

4. La persistencia de las instituciones disfuncionales

Tomando en consideración la discusión previa, enfoquémonos ahora en una pregunta clave dentro del análisis de las instituciones. Esta es una pregunta muy vieja, y no ha habido mucha discusión teórica o empírica de buen nivel al respecto. La pregunta es: ¿Por qué persisten las instituciones disfuncionales? En la literatura de la vieja economía institucional existía la presunción de que solamente las mejores instituciones sobrevivirían pues se argumentaba que si las personas encontraban alguna institución que no funcionaba, ellas simplemente se deshacerían de ella. Sin embargo, la realidad no funciona de esta forma, siendo muy sencillo encontrar ejemplos de instituciones disfuncionales que perduran en el tiempo. Por supuesto, ahora los científicos sociales están mucho más concientes de esto en sus modelos y discusiones teóricas. Por ejemplo, Basu (este volumen) afirma de forma explícita que un equilibrio de Nash no necesariamente provee un resultado óptimo. No obstante, debido a la definición misma de equilibrio, es claro que la situación no se cambia de manera sencilla. Así, en esta perspectiva es sencillo ver cómo la sociedad puede verse atrapada con una mala institución. De igual forma, existe una discusión en la literatura de la economía evolucionaria sobre cómo, a lo largo del tiempo, las buenas instituciones deberían prevalecer sobre las malas instituciones. Pero incluso esta literatura reconoce en la actualidad que mientras la eficiencia generalmente contribuye a una ventaja diferencial en la replicación, es decir, que las buenas instituciones tienen una superioridad evolucionaria, existen casos en los que la eficiencia y la replicación sucesiva no van de la mano. Es posible citar muchas razones para ello.⁶ Una razón importante es que existen interacciones tanto positivas como negativas entre las instituciones, que pueden implicar complementariedad o, en el caso contrario, sustitución (como los casos de relaciones complementarias o adversarias discutidas en el párrafo previo).⁷ Otra cuestión que aparece de forma repetida, por ejemplo, es cuando los pagos de adherirse a una institución particular dependen de la adhesión a la misma institución por otros.⁸ El punto fundamental es que no existe una lógica inexorable que asegure que únicamente las mejores instituciones sobrevivirán.

A pesar de que la pregunta de por qué las instituciones disfuncionales sobreviven ha sido discutida en la literatura sobre economía institucional, esa literatura todavía no es conclusiva y, de hecho, frecuentemente surgen diferentes explicaciones. Una explicación muy popular dentro de esta literatura es la desarrollada por Douglass North y Barry Weingast (1989), y varios otros autores luego de ellos. Mirando a los últimos cientos de años de la historia, ellos se enfocan

⁶ La discusión que sigue se enfoca en las instituciones, pero se aplica igualmente a otros juegos evolutivos fuera de este campo.

⁷ En el último caso, los procesos que se han discutido no funcionarán de manera fluida.

⁸ Basu (este volumen) discute esta idea en mayor detalle.

en un mecanismo político particular de cómo las malas instituciones pueden sobrevivir. Su enfoque es esencialmente en la interferencia política por parte del Estado. La solución, según su argumento, se encuentra en una institución política única que existió en Europa occidental y luego en América del Norte, pero que no apareció en otras partes del mundo, y North y Weingast concluyen que estas otras regiones del mundo son subdesarrolladas debido a que no adoptaron esta institución particular. La institución política que ellos tienen en mente es que, a lo largo del tiempo en Europa occidental y en América del Norte, los gobernantes se comprometieron de forma creíble a no interferir con los derechos de propiedad privados, es decir, a no ser depredadores. Este mecanismo implicaba esencialmente un auto-limitación por parte de los gobernantes como, por ejemplo, que el rey renuncie a sus privilegios reales o que aumente los poderes del parlamento sobre la monarquía. Estas acciones de auto-limitación aseguraron los derechos de propiedad privada y permitieron a las empresas privadas y a los mercados de capitales florecer. Esta es la mayor explicación de por qué Europa occidental y América del Norte se desarrollaron mientras que el este y el sur no.

No es mi intención negar que tales mecanismos de auto-limitación pueden haber jugado un rol importante en la historia, pero considero que esta visión es nuevamente muy limitada. Es posible argumentar que estos mecanismos de auto-limitación no son necesarios ni suficientes para el desarrollo económico. No son suficientes porque existen otras restricciones en el proceso de desarrollo: tecnológicas, demográficas, ecológicas y culturales. Y no todas ellas se eliminan como resultado de que los gobernantes se auto-impongan límites. No son necesarios como lo muestran varios ejemplos recientes de historias exitosas fuera de Occidente. Tengo en mente los casos de Japón a partir de la Restauración Meiji, Korea y Taiwan desde 1960, y la China costera desde 1980, entre otros. En la mayoría de estos casos los gobernantes adoptaron políticas correctas y en ocasiones incluso adquirieron una reputación en este sentido. De hecho, los gobernantes en estos países estuvieron muy lejos de deshabilitar sus poderes a discreción. De esta forma, el poder rediseño y la reputación actuaron como sustitutos para los mecanismos auto-limitantes.

Por ello, en lugar de enfocarme en los mecanismos auto-limitantes, deseo enfatizar otros mecanismos. En particular, mi énfasis acerca de los impedimentos para evolucionar hacia mejores instituciones se ha situado por largo tiempo en los conflictos distributivos. Antes de pasar a esto, y dado que mencioné Asia del Este, quisiera añadir un par de ideas respecto de los estados de esta región. Existe un libro sobre instituciones escrito por el economista japonés Masahiko Aoki (2001). Uno de los puntos que él establece en el libro es la caracterización del Estado de Asia del Este como un Estado que “realza” al mercado. Para entender cómo ocurre esto, veamos un ejemplo. Aoki presenta un modelo donde el estado genera rentas para

que los actores privados exploten. El aspecto interesante de esto es que la renta ofrecida es contingente a la cooperación de los agentes privados. En este modelo, el Estado actúa como un catalizador generando lo que Aoki llama rentas contingentes a la cooperación. Así, si las personas se coordinan y cooperan, entonces el Estado genera rentas para ellos; de lo contrario, ellos no obtienen renta alguna. Aoki proporciona muchos ejemplos de esto, principalmente de Japón, Korea y Taiwan. Claramente, este es un tipo de Estado completamente diferente del que North, Weingast y muchos otros economistas institucionales tienen en mente. En su visión, lo que los países pobres necesitan es un Estado fuerte pero limitado. Esto significa simplemente que el Estado debe ser lo suficientemente fuerte para establecer el imperio de la ley y la seguridad de los derechos de propiedad privada, pero, al mismo tiempo, estar limitado en el sentido de auto-restringirse. El argumento es a favor de un Estado que sea fuerte pero no depredador. De nuevo, lo que estos autores enfatizan es importante, pero definitivamente representa una visión muy cerrada del Estado. Existen otros modelos así como otras experiencias históricas de Estado no sólo restringiéndose, sino también asumiendo el papel de facilitador.

5. Compromiso y rendición de cuentas: un dilema

En este contexto, ya que anteriormente mencioné la idea de *compromiso creíble*, a continuación quisiera analizar lo que yo considero uno de los dilemas centrales en la literatura de la economía institucional. Definiré este dilema como el dilema del compromiso vs. la rendición de cuentas. Por compromiso tengo en mente la misma clase de perspectiva que North y Weingast (1989). Son necesarias instituciones de compromiso creíble para resguardar al sistema de los grupos de interés y la política partisana. En particular, los proyectos de inversión de largo plazo o las decisiones de política económica que tienen consecuencias sobre un prolongado periodo de tiempo no despegarán sin tal compromiso. Inclusive fuera del campo de la economía, el imperio de la ley requiere que el sistema despliegue algún grado de compromiso, de tal forma que los servidores públicos y la policía no estén completamente a la merced de los políticos en el poder. Esto es especialmente importante en América Latina porque, generalmente, al menos los rangos altos de los servidores públicos son elegidos políticamente y, como consecuencia, forman parte de un sistema de patronaje político. El lector familiarizado con la literatura macroeconómica, particularmente la relacionada a la economía monetaria, conoce que este tema es ampliamente discutido en ese contexto. Un ejemplo importante de estrategias de compromiso en macroeconomía es la independencia del banco central para lograr metas inflacionarias.⁹ Por supuesto, existen substitutos reputacionales para alcanzar el objetivo del control de la inflación, como lo demuestran los

⁹ En cierto sentido, es posible considerar a la dolarización como una forma extrema de estrategia de compromiso frente a las expectativas inflacionarias.

ejemplos de Asia. Así, Japón, China e India, donde los bancos centrales no han sido –y todavía no lo son– verdaderamente independientes, han sido razonablemente exitosos en el control de la inflación, por miedo del establecimiento de una reputación.

Ahora bien, no deseo menospreciar la importancia de las estrategias de compromiso. El problema de concentrarse exclusivamente en estas estrategias es que demasiada separación del proceso político del día a día muchas veces significa demasiado poca rendición de cuentas, y es por esto que existe un dilema entre compromiso y rendición de cuentas. La falta de rendición de cuentas frecuentemente lleva a la existencia de gobiernos arbitrarios, conducentes a abusos e ineficiencias. Incluso en el caso en que la administración es benevolente, los proyectos a gran escala dirigidos desde arriba por una élite modernizadora separada de la política muchas veces presenta características negativas. Mencionemos algunas: i) estos proyectos son inapropiados tanto tecnológica como ambientalmente, ii) en ocasiones están separados de o no son sensibles a las necesidades y preocupaciones de la comunidad local, iii) fracasan en construir sobre la gran reserva de información local, iniciativa e ingenio existentes en la comunidad local, iv) frecuentemente tratan a las personas como objetos del proceso de desarrollo, y terminan sirviendo como conductores de riqueza para los intermediarios y contratistas, y, por supuesto, sus patrones políticos, v) también incentivan el parasitismo generalizado sobre el Estado, a medida que la gente se vuelve demasiado dependiente del mismo. En los países en vías de desarrollo, donde una gran parte de la economía se encuentra en el enorme sector informal y dispersa en aldeas lejanas y pequeños pueblos, los mecanismos de rendición de cuentas son particularmente importantes en el nivel de la comunidad local.

En este contexto, quisiera discutir brevemente un tema muy importante: la descentralización.¹⁰ He realizado investigaciones sobre este tema y tiene una relación muy cercana con el dilema que mencioné anteriormente, aquel del compromiso vs. la rendición de cuentas. Este dilema siempre está presente, pero mi creencia es que se resuelve en cierta medida en el nivel local. Si el compromiso es necesario para los proyectos de largo plazo, puede ser más fácil persuadir a la gente local para que haga sacrificios de corto plazo para proyectos que se supone le beneficiarán en el largo plazo. ¿Qué ocurre con los proyectos manejados desde el centro? La gente sencillamente no confía en los administradores centrales. La gente hace todos los sacrificios, pero al momento de recibir los beneficios no tienen ni el control ni la información suficiente para garantizar una justa repartición. Muchas de estas tensiones entre el compromiso y la rendición de cuentas pueden ser resueltas

¹⁰ Dilip Mookherjee y yo hemos publicado recientemente un libro con MIT Press, que compila estudios de caso de descentralización y evalúa la experiencia de diferentes partes del mundo, incluyendo América Latina. Para esta región se discuten a profundidad dos casos: Bolivia y Brasil.

en el nivel local. Para comenzar, en el nivel local, los beneficios son más transparentes. Posiblemente exista más confianza porque en el nivel local la gente se conoce un poco mejor.¹¹ La acción colectiva en contra de expresiones populistas puede también surgir más fácilmente en el nivel local en la medida en que es posible persuadir a otros de detener las demandas populistas porque aquello significa una ganancia en el siguiente periodo. La rendición de cuentas también es más directa en el nivel local si los procesos democráticos locales funcionan. Finalmente, si existe dinero local participando en el proyecto, a diferencia de lo que ocurre con los proyectos centrales en donde todo el dinero tiene su origen en el gobierno central, entonces la gente local se vuelve mucho más vigilante respecto del desperdicio o la corrupción relacionada al proyecto. En cierto sentido ellos dicen “es nuestro dinero el que se está desperdiciando; es nuestro dinero el que está siendo robado”. Por lo tanto, lo que se pone en juego es diferente.

Pese a que esto puede sonar como que la descentralización es la solución, deseo enfatizar que muchas veces no lo es debido a la existencia de muchos problemas relacionados con ella. Estos problemas se relacionan con las fallas comunitarias que mencioné anteriormente, pues muchas veces en el nivel local, donde la colusión es más sencilla, los procesos son fácilmente capturados por la élite local o por intereses sectarios. Existen, adicionalmente otros problemas relacionados con la experticia, que generalmente se encuentra disponible en el nivel central, pero no en el nivel local. Por ahora, sin embargo, me gustaría enfocarme en la cuestión de la captura. La captura siempre es un problema, pero cuando existe una alta y generalizada inequidad en el nivel local la captura se vuelve más fácil para la élite local porque la confianza que acabé de mencionar simplemente puede no existir. Los pobres no confiarán en los ricos a menos que exista un sistema de patronaje donde la confianza se genere de otras maneras.

6. Inequidad y acción colectiva

Terminemos entonces enfocándonos en el tema de la inequidad que, como todos sabemos, es un grave problema en América Latina. Este problema me lleva a una cuestión en la que he estado trabajando por los últimos años, tanto en modelos teóricos como en trabajo empírico. El problema es, como también se discute en las otras contribuciones de este volumen, cómo moverse de un equilibrio malo a uno bueno. Desde un punto de vista político es claro que la pregunta clave es cómo organizar la acción colectiva. Supongamos que sabemos cuál es el equilibrio bueno –aquí nos abstraemos de los problemas reales que ocurren al definir un equilibrio bueno o malo–, todos queremos ir allá, pero existe un problema de acción colectiva,

¹¹ Basu (este volumen) presenta una discusión respecto del tema de la confianza.

que es cómo coordinar nuestros esfuerzos para ir hacia allá. El tema en el que he estado trabajando, y con el cual todavía no estoy satisfecho, es la relación entre inequidad y acción colectiva; en particular, cuál es el efecto de la inequidad sobre la acción colectiva. Y, más específicamente, qué ocurre con la acción colectiva cuando la situación subyacente se caracteriza por una gran y generalizada inequidad. Aquí extiendo el concepto de inequidad para incluir no solamente inequidad económica, sino también inequidad social. Por ejemplo, América Latina es conocida por su alto grado de inequidad económica, particularmente en países como Brasil. En contraste, si pensamos en un país como India y damos una mirada a sus estimaciones del coeficiente de Gini u otros índices de inequidad, encontraremos que son mucho más bajos que los de Brasil, por mencionar un caso concreto.¹² Sin embargo, la India es uno de los países más inequitativos en términos sociales. La razón para combinar estas dos nociones de inequidad es que tanto la polarización social como la inequidad económica frecuentemente vuelven difícil la emergencia de acción colectiva. Existen muchas razones para aquello. He trabajado con modelos en los cuales la gente tiene diferentes pagos para la cooperación, dependiendo de si son pobres o ricos. Por ejemplo, como mencioné previamente, los ricos tienen diferentes opciones de salida de las que tienen los pobres. Generalmente, los ricos pueden dejar de cooperar y salir fácilmente, mientras que los pobres típicamente no tienen otra opción que quedarse. Como ejemplo, pensemos en una zona de pesca local. Un hombre que posee un bote de pesca muy grande puede pescar en demasía y luego trasladarse para pescar en otro lugar. La gente pobre, por otro lado, que sabe que sólo tiene un bote pequeño, puede pescar exclusivamente en esa área. Por lo tanto, son ellos quienes generalmente van a estar más preocupados en preservar la zona de pesca local.

El mismo tipo de cuestiones aparecen a nivel macro, y en muchas discusiones generales. Por ejemplo, en la literatura es posible encontrar comparaciones entre Asia del Este y América Latina respecto de su manejo de las crisis macroeconómicas. En términos generales, los países de Asia del Este, que también han sufrido su parte en las crisis macroeconómicas, parecen manejarlas mejor que los países latinoamericanos. ¿Por qué ocurre esto? Existen muchas hipótesis que intentan dar una respuesta. Una importante se centra en la inequidad. En América Latina, frente a una inminente crisis económica, el líder político aparece en televisión diciendo: “Han llegado tiempos malos. Se van a ir pronto, pero necesitamos hacer sacrificios en el corto plazo; por lo tanto vamos a lanzar un programa de austeridad económica y ajustarnos los cinturones”. Mientras escucha su discurso, una persona de la clase trabajadora con una cerveza en la mano típicamente va a reírse de tales exhortaciones por parte del líder y dirá: “Él nos está pidiendo que nosotros hagamos el sacrificio, pero todos sabemos dónde mantiene su

¹² Los coeficientes de Gini reportados en la mayoría de tablas para la India en realidad reflejan inequidad en el consumo, en contraposición a la inequidad en el ingreso.

dinero. Su dinero está en Miami y el de sus asociados en Bermuda, y él nos pide que nosotros hagamos el sacrificio...” Entonces, existe una clara falta de confianza, la cual es generada por la inequidad existente. Contrastemos esto con la historia de la crisis financiera en Corea del Sur. Cuando la crisis golpeó a Corea en los 90’s, se escucharon anécdotas de cómo en las ciudades coreanas se formaron largas filas de mujeres esperando en línea para donar sus joyas al estado, de tal forma que el país pudiera sobrellevar la crisis macroeconómica. No pretendo afirmar que el hecho de que Corea sea más equitativa que muchos países latinoamericanos sea la única explicación; ciertamente existen otras explicaciones tanto económicas como no económicas. Lo que digo es sencillamente que hay algo con la inequidad que hace difícil la emergencia y sostenibilidad de la acción colectiva.

7. Observaciones finales

Quisiera terminar con esta idea y decir que la economía institucional es un área crucial y, como mencioné al inicio, es también un área muy antigua. La economía marxista se trataba ya de economía institucional y, en cierto sentido está regresando, pese a que no con una terminología marxista. Por ejemplo, Fernández, Grijalva y Pérez (este volumen) hacen referencia al trabajo de Daron Acemoglu y sus coautores (2005). Acemoglu no es un marxista, pero sus ideas muestran una similitud muy familiar con las preguntas originales de los marxistas. Acemoglu et al. (2005) muestran que las oligarquías con intereses privados en ocasiones bloquean el movimiento de la sociedad hacia el buen equilibrio debido a que creen que si la sociedad se mueve hacia ese equilibrio ellos perderán su poder político. Por supuesto, su análisis profundiza mucho más en esta idea, pero en términos generales, esto es lo que estos autores afirman. Si decimos esto a un marxista, él responderá que eso es precisamente lo que han venido diciendo por siglos: la tensión entre las relaciones de producción y las fuerzas de producción. Para mí, ya sea que lo diga Acemoglu o los marxistas, la idea esencial es extremadamente importante y es posible observar porque está relacionada a un conjunto más amplio de temas que ni Acemoglu ni los marxistas discuten. Uno de los temas que tengo en mente es la acción colectiva. Todavía no tenemos suficiente trabajo teórico o empírico acerca de cuándo la acción colectiva funciona y cuándo no, y existen muchos factores que determinan esto. Pero, a mi juicio, la inequidad inicial –social y económica- juega un rol decisivo.

Bibliografía

- Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James Robinson (2005), "*Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth*", en Aghion, Philippe y Steven N. Durlauf, eds., *Handbook of Economic Growth*, Volume 1A, Amsterdam: North Holland.
- Aoki, Masahiko (2001), *Toward a Comparative Institutional Analysis*, Cambridge: MIT Press.
- Basu, Kaushik (este volumen), "*Development in a multidisciplinary perspective*".
- Berlin, Isaiah (1958), "*Two Concepts of Liberty*", Conferencia inaugural como Profesor Chichele de teoría social y política. Oxford: Clarendon Press.
- Fernández, Gabriela, Diego Grijalva y Wilson Pérez (este volumen), "*Beyond Economics: In Search of a New Proposal for Economic Development in Ecuador*".
- North, Douglass y Barry Weingast (1989), "*Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in 17th Century England*", *Journal of Economic History* 49: 803-832.
- Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, New York: Knopf.
- Skinner, Quentin (2002), "*A Third Concept of Liberty*", *Proceedings of the British Academy* 117: 237-268.