

Instituciones y Desarrollo

por Mary M. Shirley

[Institutions and Development](#) (Chapter 24 in [Handbook of New Institutional Economics](#), edited by Claude Ménard and Mary M. Shirley, 2008)

1. El Desafío del Desarrollo

Los países desarrollados son la excepción y no la regla. A pesar de los miles de millones de dólares de ayuda e innumerables horas de asesoramiento, la mayoría de los países no han podido fomentar el crecimiento sostenido y el progreso social. Cada vez más las investigaciones han demostrado que instituciones débiles, inexistentes o perversas son las raíces del subdesarrollo. Las regresiones cruzadas entre países muestran correlaciones persistentemente altas y estadísticamente significativas entre las variables institucionales y el crecimiento, y en las carreras econométricas entre variables, un índice de calidad institucional "supera" a la geografía o al comercio como explicación del crecimiento (Rodrik et al., 2002).

Para afrontar el reto del desarrollo los países necesitan dos conjuntos distintos y no necesariamente complementarios de instituciones: (i) las que fomentan el cambio mediante la reducción de los costos de transacción y el fomento de la confianza, y (ii) las que influyen en el estado para proteger la propiedad privada en lugar de expropiar.¹ El primer conjunto de instituciones incluye contratos y mecanismos de ejecución de contratos, reglas y normas comerciales, y hábitos y creencias que favorecen valores compartidos y la acumulación de capital humano. Dentro del segundo conjunto de instituciones están las constituciones, las reglas electorales, las leyes que gobiernan la expresión y la educación, y las normas legales y cívicas. Los países subdesarrollados de hoy deben adquirir estas instituciones en condiciones particularmente difíciles - en un mercado global que compite con países ya desarrollados (North 2002). Aunque puede haber algunas ventajas de ser un recién llegado - de lo que es testigo en África el salto en la tecnología celular - las desventajas suelen dominar.

La gran mayoría de los seres humanos viven actualmente en países que no han podido crear o mantener instituciones fuertes para fomentar el intercambio y proteger la propiedad.² Los

¹ Utilizo el término *desarrollo* para designar a países que han alcanzado un nivel de ingreso per cápita que los sitúa en la categoría de ingresos elevados del Banco Mundial (superior a 9.266 dólares en 2000), así como puntajes altos en indicadores sociales seleccionados (esperanza de vida al nacer de más de 70 años, tasa de mortalidad infantil inferior al 10 por 1000, tasas de alfabetización de adultos del 100%).

² A lo largo de este capítulo utilizo la definición de North de las *instituciones* como "las restricciones humanamente diseñadas que estructuran la interacción humana", incluyendo restricciones formales tales como las constituciones y las leyes, y restricciones informales, tales como las normas, las convenciones y los códigos de conducta autoimpuestos" (North 1990, p. 3). Las *organizaciones* difieren de las instituciones; "son grupos de individuos unidos por algún propósito común para lograr ciertos objetivos" e incluyen legislaturas, empresas, sindicatos, iglesias, clubes, escuelas, etc. (Ibíd.) Las instituciones son las "reglas del juego en una sociedad" mientras que las organizaciones son los jugadores (Ibíd.). En cuanto a los *mercados*, Menard los define como acuerdos no cooperativos regidos por el mecanismo de precios que permiten la transferencia voluntaria de los derechos de propiedad sobre una base regular (Menard 1995). Aunque la definición de North es ampliamente utilizada en la literatura académica, vale la pena reiterarla aquí porque algunos en la comunidad de la ayuda utilizan el término de una manera diferente. Las definiciones pueden ser tediosas, pero no son triviales. El fracaso en emplear un concepto estándar de instituciones crea problemas para establecer el impacto de las

individuos en estos países hacen cumplir la mayoría de las negociaciones utilizando mecanismos informales - ejércitos privados; amenazas a la reputación; ostracismo por parentesco, redes étnicas o de otro tipo, o similares - y tienen poca confianza en, o poco comercio con personas que no están sujetas a estos mecanismos. El Estado es demasiado débil para evitar el robo de bienes por parte de actores privados, o tan fuerte que el propio Estado amenace los derechos de propiedad. En cualquier caso, los empresarios y las organizaciones se enfrentan a un alto riesgo de que no puedan obtener un retorno si invierten en conocimientos específicos, habilidades o capital, por lo que se abstienen de invertir, la productividad es baja y la economía se estanca.

¿Por qué tan pocos países han sido capaces de crear y sostener las normas y normas que fomentan el crecimiento y el progreso social? ¿Qué instituciones deben funcionar eficazmente para que los países se desarrollen? ¿Cómo pueden los países más pobres lograr instituciones que funcionen bien? ¿Pueden los forasteros promover el desarrollo institucional?

La Nueva Economía Institucional (NEI) ha hecho algunos progresos en responder a estas cuatro preguntas, pero aún queda mucho por hacer. Debido a que las dos últimas preguntas han sido ampliamente desatendidas, las agencias de ayuda extranjeras han ideado sus propias soluciones, que rara vez tienen éxito. En lo que sigue hago un balance de cómo la NEI ha respondido a estas preguntas y propongo investigaciones para llenar las lagunas en nuestra comprensión. Antes de considerar las instituciones subdesarrolladas, resumiré la teoría sobre cómo evolucionaron las modernas instituciones de mercado; (los lectores interesados únicamente en el subdesarrollo pueden desear omitir esta sección).



2. ¿Cómo Evolucionan las Instituciones y se desarrollan las Economías?

Instituciones que fomentan el intercambio

La literatura actual sobre la importancia de las instituciones para el intercambio está enraizada en la teoría de los costos de transacción de Ronald Coase.³ Como señaló Coase, los efectos de los altos costos de transacción "son generalizados en la economía. Los empresarios, al decidir sobre sus formas de hacer negocios y sobre qué producir, tienen que tener en cuenta los costos de transacción. Si los costos de hacer un intercambio son mayores que los beneficios que ese intercambio traería, ese intercambio no tendría lugar..." (Coase 1992, p.197). Cuando la información es costosa y los derechos de propiedad están mal protegidos, los contratos son difíciles de especificar y de hacer cumplir y los costos de transacción son altos. Las sociedades con costos de transacción persistentemente más altos tienen menos comercio, menos empresas, menos especialización, menos inversión y menor productividad.

instituciones sobre el desarrollo y afecta cómo las agencias de ayuda visualizan su papel, como se discute más adelante.

³ Los costos de transacción incluyen lo que Dahlman describió como "costos de búsqueda e información, costos de negociación y decisión, de supervisión y de cumplimiento" (Dahlman 1979, p.148). Son los costos de encontrar un socio comercial, decidir sobre los términos del comercio, de elaborar un contrato, de controlar y ejecutar un contrato, y similares.

Las instituciones determinan si los costos de transacción son bajos o altos. La evolución de las instituciones que reducen los costos de transacción y alientan el intercambio puede describirse de la siguiente manera (basándome en gran parte en North 1990, véase también Bates 2001). Las pequeñas comunidades que producen con bajos niveles de especialización dependen en gran medida del comercio de trueque cara a cara entre personas que se conocen entre sí y que suelen compartir vínculos de parentesco, étnicos, religiosos o similares. Las negociaciones son reforzadas por mecanismos informales como la lealtad familiar, el ostracismo o la coerción por grupos privados.⁴ Con el tiempo, el grupo que participa en el intercambio tiende a crecer debido al crecimiento natural de la población, la urbanización y la migración, y cada vez más personas empiezan a ver ventajas en el comercio. Con la expansión en el tamaño y el área geográfica del grupo comercial y el aumento de los centros urbanos, los comerciantes conciben oportunidades lucrativas de hacer negocios con personas que viven aún más lejos y no pertenecen a sus redes. Los mercaderes y los inversores buscan más información sobre estos socios comerciales desconocidos y una mejor ejecución de las negociaciones entre extraños.

Hasta cierto punto, las partes en los contratos pueden depender en gran medida de las normas y las redes para hacer cumplir los acuerdos entre extraños. Greif describe cómo los mercaderes del Maghribi utilizaron una extensa red de comunicación, vínculos sociales, un lenguaje común y una religión común (judaísmo), para compartir información sobre el comportamiento de sus agentes y para asegurar que los agentes deshonestos fueran colectivamente castigados (Greif, 1993). Esto motivó a los agentes a desarrollar una reputación de trato honesto, permitiendo a los mercaderes del Maghribi confiar con seguridad en agentes que no eran parte de su familia o comunidad. La ejecución de las negociaciones mediante redes y normas sigue siendo importante hoy en día, pero tiene inconvenientes. Dado que está arraigada en la historia y la cultura de un grupo, no es fácil transferirla y si la ejecución requiere pertenecer a un grupo, se pierden oportunidades de negocios lucrativos entre los que no puedan usar el mecanismo de ejecución.⁵

Para aprovechar estas oportunidades de beneficios y responder a la creciente competencia en los mercados nacionales, algunos mercaderes buscan nuevas maneras de comerciar con seguridad con extraños. Las partes negociadoras comienzan a elaborar salvaguardias contractuales; por ejemplo, una parte puede prometer un activo como "rehén" que se pierde si se renuncia al acuerdo, de la misma forma en que las personas hacían otrora cumplir los tratados enviando a un miembro de la familia a actuar como rehén en una muestra de buena fe (Williamson 1985, 1996). Los mercaderes utilizan cada vez más contratos escritos, códigos de conducta, pesos y medidas estandarizados, acuerdos de divulgación y ejecución a través del arbitraje y los tribunales.⁶

Aún hoy los comerciantes dependen principalmente de medios privados para hacer cumplir los contratos (Williamson 1985). Y las normas de confianza y cooperación siguen siendo im-

⁴ La coerción privada puede aumentar, como también disminuir la incertidumbre. Bates (2001) describe cómo los enfrentamientos entre las fuerzas privadas de seguridad entre grupos de parentesco pueden conducir a represalias y a un ciclo de violencia que abarca generaciones.

⁵ Los pros y contras de las instituciones informales versus las formales son revisados en Keefer y Shirley (2000).

⁶ Por ejemplo, los códigos internos de conducta de las órdenes fraternales de los comerciantes de las gildas se convirtieron en leyes mercantiles y se extendieron por el área comercial europea. Poco a poco el Estado y el derecho se integraron con el derecho común y el derecho romano (Milgrom, et al., 1990).

portantes para reducir los costos de transacción y fomentar el intercambio (véase por ejemplo Knack 1997 y el capítulo de Keefer y Knack en este Manual). Pero con un intercambio cada vez más impersonal, el orden privado y las normas de conducta también requieren el apoyo y la ejecución de normas de terceros.

Cuando tales instituciones aumentan la certeza de que los contratos serán honrados y la propiedad será protegida, los individuos estarán más dispuestos a especializarse, invertir en activos hundidos y emprender transacciones complejas (North 1990, p.34).⁷ Empero, la ejecución de los contratos y la protección de los derechos de propiedad no son suficientes; cuando la mayoría de los ciudadanos carece de capital humano básico y de excedentes para invertir -como ocurre hoy en día en la mayoría de los países subdesarrollados- la especialización es improbable. Cuando tiene lugar la especialización, el conocimiento se distribuye más ampliamente (Hayek 1979). Se necesitan instituciones y organizaciones cada vez más complejas - reglas científicas, redes profesionales, universidades - para integrar el conocimiento productivo (North 2002).

Instituciones que protegen la propiedad

Con el comercio y la especialización, la riqueza de la sociedad crece y aumenta la demanda de protección de los derechos de propiedad, lo que lleva a las élites a aceptar un papel más amplio del gobierno, con gravámenes e impuestos para cubrir los gastos policiales y el monopolio estatal sobre el uso de la fuerza desmilitarizando los ejércitos privados (Bates 2001, 65-66). Cuando el gobierno es demasiado débil para apoyar los contratos y proteger los derechos de propiedad, el intercambio y la



What Was So 'Glorious' About The Glorious Revolution? (G. Hannan)

-y por lo tanto el crecimiento- serán limitados. Pero a medida que crece el poder del estado, surge un dilema: ***cualquier estado lo suficientemente fuerte como para proteger los derechos de propiedad es también lo suficientemente fuerte como para expropiarlos*** (North y Weingast 1989, Weingast 1993). A menos que el estado pueda comprometerse en forma creíble a no expropiar, los riesgos bajo un estado fuerte serán más altos, reduciendo el incentivo para invertir. En consecuencia, "... el desarrollo de mercados libres debe ir acompañado de algunas restricciones creíbles sobre la capacidad del Estado para manipular las reglas económicas en beneficio propio y de sus constituyentes" (North y Weingast, 1989, pág. 808).

Un Estado suficientemente fuerte como para proteger eficazmente la propiedad es el que tiene un monopolio virtual del poder, por lo que los límites efectivos son de auto cumplimiento: los gobernantes están motivados para atar sus propias manos.⁸ North y Weingast

⁷ Los contratos escritos y las reglas con ejecución por terceros no necesariamente reducen los costos de transacción. Los litigios y el legalismo pueden ser un obstáculo para el comercio, así como una ayuda.

⁸ Por ejemplo, McGuire y Olson (1996) sostienen que un autócrata (o una mayoría en una democracia) limitará su redistribución del ingreso de los ciudadanos (o minoría) a sí mismo si los retornos de gravar una economía cada vez más productiva a largo plazo son mayores que el retorno de una confisca-

(1989) muestran cómo después de la Revolución Gloriosa de 1688 las restricciones a la Corona inglesa se cumplieron por sí mismas. Para persuadir a los nobles de que ayudaran a financiar sus guerras y otras actividades, el Rey aceptó respetar la independencia del Parlamento y los Tribunales de Justicia Común y frenar su poder de confiscar bienes. Él y sus sucesores tenían incentivos para cumplir; la Corona no tenía el monopolio de la fuerza, y el Parlamento accedió a implementar innovaciones fiscales que aseguraran a la Corona ingresos adecuados (North y Weingast, 1989). La Revolución Gloriosa sentó las bases para la democracia representativa en Inglaterra.

Las instituciones políticas democráticas también dependen de normas de confianza y cooperación cívica, como se discute a continuación. Ayudan a los votantes a superar los problemas de acción colectiva y a vigilar a políticos y burócratas. Otorgan credibilidad a las promesas fundamentales del gobierno: *proteger a las minorías de los abusos de la mayoría, permitir la oposición, dejar el cargo cuando sean derrotados en las elecciones* (véase el capítulo de este Manual de Keefer y Knack). Y *disuaden a las élites competitivas del uso del poder del estado para tratar de eliminar a sus rivales*.

El federalismo puede ser otro freno auto-implementado de la expropiación gubernamental (Weingast 1993). Si los gobiernos locales tienen autoridad regulatoria y autonomía pero no pueden erigir barreras comerciales contra bienes y servicios de otras localidades, los gobiernos locales evitarán la expropiación o la intervención, por temor a que los recursos móviles se trasladen a otras jurisdicciones menos restrictivas. Sin embargo, el federalismo puede tener efectos mixtos, como discuto más adelante.

Los países más desarrollados en la actualidad son los que dotaron al estado del poder de hacer *cumplir los contratos*, proteger los *derechos de propiedad* y asegurar la *estabilidad y la paz*, y también desarrollaron mecanismos para *controlar el poder estatal*, como parlamentos y judicaturas independientes, o el federalismo. Estos mismos países desarrollaron mecanismos contractuales y normas cooperativas para apoyar la expansión del intercambio entre extraños, negocios entre grupos de interés en competencia y la creciente inversión en habilidades y activos cada vez más especializados. Los retornos crecientes reforzaron los incentivos en estas sociedades para refinar y fortalecer las instituciones que hicieron posibles estos desarrollos, excepto cuando "las consecuencias imprevistas de decisiones, efectos externos, y a veces fuerzas [exógenas]" alteraron el camino (North, 1990, p.112).

El sendero evolutivo esbozado arriba no es ni lineal ni inevitable. Sólo unos pocos países desarrollaron las instituciones beneficiosas descritas anteriormente; la mayoría de los demás tienen instituciones hostiles al crecimiento. La siguiente sección examina la literatura que trata de explicar por qué.

3. ¿Por qué tan pocos países han sido capaces de crear las Reglas y Normas que fomentan el Crecimiento y el Progreso Social?

ción inmediata. Esto sólo ocurre cuando el horizonte de tiempo percibido por el gobernante (o el gobierno) es suficientemente largo para obtener los beneficios de la no intervención (McGuire y Olson 1996).

Las principales razones de la NEI para que existan instituciones subdesarrolladas pueden resumirse como sigue:⁹

- i) *Herencia colonial*: países que heredaron instituciones pobres de sus amos coloniales;
- (ii) *Herencia colonial plus*: países que tenían recursos valiosos, personas que pudieran ser esclavizadas, o tierras aptas para la agricultura de plantación, seduciendo a los colonizadores a que diseñaran instituciones para explotar estas dotaciones;
- iii) *Conflicto político*: países que tenían muy poca competencia política en sus fronteras o entre sus élites y eso les permitía a sus gobernantes construir instituciones para servir sus intereses egoístas; y,
- (iv) *Creencias y normas*: países que tenían creencias y normas que eran inhóspitas para los mercados o generaban desconfianza, impidiéndoles construir instituciones que alienten el comercio y la inversión.

Estas explicaciones se centran en lo que Douglass North ha denominado el entorno institucional, que incluye creencias como las religiones; normas tales como la confianza o la legalidad; estructuras gubernamentales determinadas constitucionalmente, tales como las legislaturas bicamerales o unicamerales; y los sistemas jurídicos, como uno basado en la ley y modificado por la legislatura o uno basado en el precedente más la ley y modificado por el poder judicial más la legislatura. Prestan menos atención a las presuntas micro-instituciones más maleables, como códigos comerciales, estándares de pesos y medidas, leyes electorales, reglas de los partidos políticos y regulaciones legislativas y burocráticas. Y, con algunas excepciones, hacen hincapié en las instituciones que dirigen y frenan el poder del gobierno en lugar de aquellas que permiten el intercambio directo.

Herencia colonial

En algún momento de los últimos 600 años, la mayoría de los países que hoy llamamos subdesarrollados eran colonias, lo que llevó a algunos economistas institucionales a concluir que las instituciones pobres son un legado colonial. Puesto que algunos países más ricos también fueron colonizados, un período colonial no constituye en sí algo hostil al desarrollo institucional. ¿Qué características de la herencia colonial pueden causar fallas institucionales?

North (1990) ha sugerido que las potencias coloniales crearon instituciones que reflejaban su propia dotación intuitiva. *España trasplantó su gobierno centralizado, su gran burocracia intervencionista y sus derechos de propiedad protegidos de la nobleza favorecida a América Latina, mientras que Inglaterra llevó su gobierno descentralizado y restringido a sus colonias en el Nuevo Mundo.* Como resultado, Estados Unidos y Canadá estaban mejor posicionados para frenar el poder estatal, crear mercados más competitivos e industrializarse más rápido que América Latina. Pero, ¿por qué la herencia inglesa no benefició a los países

⁹ Una extensa literatura explica el crecimiento sin hacer referencia a las instituciones; Easterly proporciona una excelente crítica de esa literatura (Easterly 2002).

de África, el Caribe o Asia Meridional? ¿Y por qué España e Inglaterra convergieron con el tiempo en mayor medida que sus ex colonias?¹⁰

La Porta y sus coautores sostienen que el patrimonio jurídico de un país tiene hoy un profundo efecto sobre su dotación institucional (La Porta, et al., 1997, 1998, 1999). En su opinión, la *common law* señala la intención de limitar el poder del Estado, hacer cumplir los contratos y proteger los derechos de propiedad, incluidos los derechos de los inversores con una participación minoritaria en un negocio. El derecho civil, en particular el derecho civil francés, puede ser visto como un instrumento de un Estado propenso a amenazar los derechos de propiedad, estableciendo monopolios y sofocando la innovación, además el derecho civil proporciona menos protección a los accionistas minoritarios.¹¹ En sus tests empíricos, el derecho civil francés, junto con el derecho socialista, está asociado con más intervencionismo gubernamental, mayor ineficiencia burocrática y menos democracia que la *common law* o el derecho civil alemán.¹² El capítulo de Beck y Levine en este Manual halla otras fallas vinculadas con el derecho civil: sistemas financieros subdesarrollados y un orden jurídico inflexible que es menos adaptable a cambiantes condiciones económicas y plagado de inconsistencias. Dado que el derecho civil francés y el español son similares entre sí y diferentes de la *common law* inglesa, estos hallazgos parecen apoyar la afirmación de North sobre los efectos de la herencia colonial española e inglesa.

Aunque muchos analistas aceptan que el patrimonio jurídico desempeña algún rol en el desarrollo de otras instituciones, es controvertido el argumento fuerte de que el patrimonio jurídico determine las instituciones actuales (véase el capítulo de Beck y Levine para citas de algunas opiniones en contrario). Nadie ha encontrado un efecto directo de los orígenes legales en el crecimiento, y la historia parece desmentir algunas de las virtudes reclamadas por el derecho consuetudinario.¹³ El derecho civil no fue un inconveniente en el pasado: desde muchos puntos de vista Francia y otros países de Europa continental estaban más desarrollados en términos financieros que Estados Unidos en 1913 (Rajan y Zingales 2003). Por otra parte, Estados Unidos creó la SEC y otras estructuras regulatorias precisamente porque las normas de *common law* que protegen a los inversores se consideraban débiles (Roe 2002). También desconcertante es cómo los orígenes legales distantes importan tanto cuando las leyes comerciales actuales y la aplicación en países con tradiciones legales similares varían tan ampliamente (Pistor, et al., 2000). ¿Y por qué los villanos en esta historia, las potencias coloniales que llevaron el derecho civil a sus colonias, lograron superar sus propios orígenes legales y desarrollarse cuando muchas de sus antiguas colonias no podían? Berkowitz et al. (2002) sugieren que la forma en que un sistema jurídico fue inicialmente recibido -sea a través de la

¹⁰ La ubicación puede ser la razón de la convergencia. Los estímulos del resto de Europa desempeñaron un papel clave en el desarrollo de Inglaterra y los Países Bajos en la Edad Media (ver North 2002), y beneficiaron a España en el siglo XX.

¹¹ No todas las tradiciones del derecho civil son similares: el derecho civil francés apoya una burocracia más grande y menos restricciones que el derecho civil alemán o escandinavo (La Porta, et al., 1999, p.231). El derecho socialista es más intervencionista que el derecho civil.

¹² La variable de tradición legal está altamente correlacionada con su variable de religión, pero conserva su significación cuando el ingreso per cápita y la latitud son incluidos en la regresión.

¹³ Tampoco los creadores de la idea de las tradiciones legales aseguran un efecto de crecimiento (Shleifer, comentarios en el Annual Meeting of the International Society for New Institutional Economics, Cambridge, MA, 27 de septiembre de 2002.) Sin embargo, Beck y Levine citan estudios que muestran que el desarrollo financiero "ejerce un *impacto de primer orden* sobre el crecimiento económico a largo plazo" y concluyen que los orígenes legales son un factor determinante del crecimiento a través de sus efectos sobre las instituciones financieras.

conquista, la colonización o la imitación- puede tener más influencia sobre su funcionamiento actual que si es francés, alemán, británico o escandinavo.¹⁴

Herencia colonial plus

Algunos autores tratan de mejorar la herencia colonial como explicación de las dotaciones institucionales subdesarrolladas agregando condiciones iniciales. Acemoglu y sus coautores argumentan que los colonizadores europeos establecieron métodos de producción opresivos o los apropiaron de las élites indígenas en áreas más ricas que tenían una gran población que podía ser esclavizada y un clima que apoyaba la agricultura de plantación o la minería, como México, India o Indochina, y donde las enfermedades tornaron peligrosa la colonización, como África (Acemoglu, et al., 2001a, 2001b). Los europeos coloniales también crearon o adaptaron sistemas tributarios diseñados para "concentrar el poder político en manos de unos pocos que usaron su poder para extraer recursos del resto de la población" (Acemoglu et al., 2001b, p.14). En lugares más seguros donde la población era relativamente escasa y las tierras menos adecuadas para plantaciones, como Estados Unidos, Canadá u Hong Kong, los europeos se establecieron en mayor número, trayendo consigo instituciones beneficiosas que apoyaban la propiedad privada y una participación más amplia.

Según su razonamiento, al comenzar la industrialización en el siglo XIX, las antiguamente colonias ricas cargadas con estas "instituciones extractivas" carecían de derechos de propiedad seguros y proporcionaron pocas oportunidades para la innovación tecnológica y empresarial. Hubo un "cambio de fortuna" porque las mejores instituciones heredadas por las antiguas colonias pobres les permitieron industrializarse y crecer más rápidamente. Entre las ex colonias, una densidad de población 10 por ciento mayor en 1500 está asociada con un ingreso per cápita de 4 por ciento más bajo que hoy (Acemoglu, et al., 2001b).¹⁵ Hay problemas evidentes en la construcción de índices de población confiables para el año 1500, lo que es admitido por los autores, pero su prueba se mantiene con índices de urbanización de distintas fuentes.



Daron Acemoglu n. 1967
On "Why Nations Fail" The Economist 6m

Una dificultad más seria con esta explicación es que ignora las diferencias de éxito institucional entre las potencias coloniales que describe North. En esta historia, los Estados Unidos

¹⁴ Aunque los autores de La Porta et al. (1998, 1999) critican a las instituciones importadas que se imponen sin tener en cuenta las normas locales (Djankov, et al., 2002), consideran al derecho civil como una importación más perjudicial que la *common law*.

¹⁵ Países que nunca fueron colonizados por Europa Occidental no experimentaron la inversión de fortuna según Acemoglu y co-autores (2001b). Rodrik, et al. (2002), sin embargo, encuentran que la calidad institucional de hoy en día entre los países nunca colonizados es tan dispersa como entre las colonias anteriores.

se habrían desarrollado igualmente bien si hubieran sido colonizados por España.¹⁶ Si bien los autores explican el subdesarrollo como resultado de las "instituciones coloniales extractivas", no prueban directamente la relación causal entre crecimiento e instituciones coloniales, sino entre crecimiento y enfermedad más población o urbanización. Tampoco detallan qué "instituciones extractivas coloniales" paralizan en tal medida a sociedades que permanecen pobres durante siglos. Por último, los europeos se establecieron intensamente en algunos lugares como las Antillas a pesar de las altas tasas de mortalidad por enfermedades peligrosas (Engerman y Sokoloff 2002b).

Sokoloff y Engerman (2000) sostienen que las dotaciones de factores explican por qué hay grandes diferencias en las instituciones contemporáneas entre países establecidos por la misma potencia colonial: Estados Unidos y Jamaica o el norte y el sur de Estados Unidos, por ejemplo. En su opinión, cuando las suelos, el clima, el tamaño o la densidad de la población nativa fomentaban la agricultura de plantación con esclavos, las élites podían establecer instituciones que aseguraran su ascendencia "contribuyendo a la persistencia en el tiempo del alto grado de desigualdad" (Sokoloff y Engerman 2000, página 223). Como resultado, se desarrollaron tres tipos de colonias: (1) aquellas adecuadas para el cultivo extensivo de cultivos de alto valor (en aquel momento) como el azúcar usando esclavos (Cuba, Jamaica); (2) aquellas con grandes poblaciones nativas atadas por la historia y las instituciones locales a la tierra, donde España concedió a unos cuantos nobles enormes bloques de tierra y limitó fuertemente la migración (México, Perú, Bolivia); (3) las que no estaban adaptadas a la agricultura a gran escala debido al clima y los suelos o porque las poblaciones nativas eran nómadas, escasas o militantes, donde se permitía a un mayor número de inmigrantes europeos el acceso a bajo costo a pequeñas fincas (Engerman y Sokoloff 2002b). En las primeras dos clases de colonias, las élites usaron su posición de poder para restringir el acceso de las no élites a las oportunidades, reduciendo la competencia, desalentando la innovación y aprobando leyes y políticas que bloquearon la desigualdad existente. La influencia perniciosa de la esclavitud - los esclavos de África constituyeron el 60 por ciento de los más de 6 millones de personas que emigraron al Nuevo Mundo desde 1500 hasta fines del siglo XVIII - también contribuyó a las persistentes disparidades en riqueza, capital humano y poder político (Engerman y Sokoloff 2000, p. 220).¹⁷ A diferencia de Acemoglu et al., Engerman y Sokoloff (2002a) especifican las instituciones que evolucionan donde las condiciones iniciales favorecían la igualdad y la homogeneidad, tales como las reglas que fomentaban la inmigración, ampliaban la franquicia, promovían la adquisición de tierras seguras y baratas, y un mayor acceso a la educación y a la banca.

Los argumentos de la herencia colonial son más convincentes para las Américas que en otras regiones. A pesar de la mayor igualdad económica y homogeneidad de Asia, sólo Japón alcanzó niveles de desarrollo estadounidenses o canadienses. La mayor parte de África comparte un bajo nivel de desarrollo institucional y económico a pesar de diferencias en la dotación de factores, disparidades entre las leyes francesas e inglesas u otras variaciones en el legado colonial. Las enfermedades peligrosas que frenaron el asentamiento europeo son la razón por la que Acemoglu y coautores ofrecen para explicar el estado general de subdesarro-

¹⁶ La adición de la identidad de la potencia colonial a la estimación tiene poco efecto sobre los resultados, tal vez porque su instrumento (tasas de mortalidad de los colonizadores) capta las fuentes exógenas de variación en la calidad institucional.

¹⁷ Los argumentos de Acemoglu y sus coautores suenan algo similar; también afirman que el clima alterará el patrimonio colonial determinando si se puede cultivar una plantación como el azúcar o si se desaconseja el establecimiento porque hay mosquitos portadores de malaria.

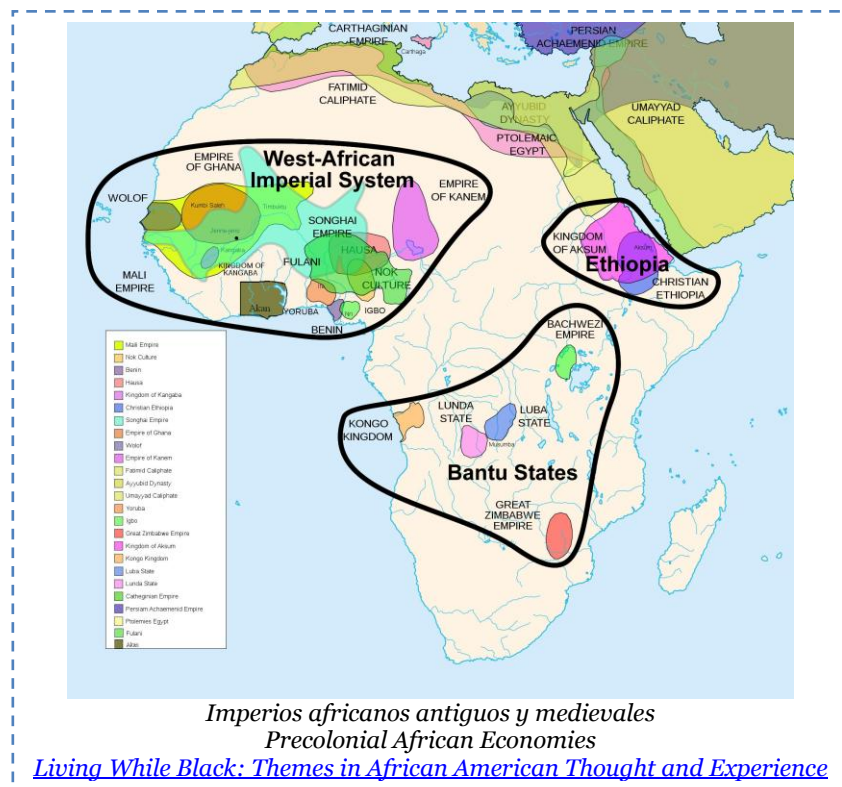
llo de África. Señalan las diferencias entre el resto de África y las colonias más seguras donde más europeos se establecieron porque el riesgo de enfermedades era menor: Rodasia, Sudáfrica, Kenia. Pero, ¿por qué a Kenya no le fue tan bien como a los EE.UU. o a gran parte de Asia Oriental? ¿Y qué explica la reciente declinación económica en Rhodesia y Sudáfrica a pesar de su presumiblemente superior patrimonio institucional?

Conflicto Político

Algunos estudiosos, influidos por la Revolución Gloriosa de Inglaterra, argumentan que la debilidad de las instituciones de África resultó de la escasa competencia política. Al obligar al gobernante de Inglaterra a ofrecer concesiones a comerciantes y nobles a cambio de los fondos y combatientes necesarios, las guerras sobre el territorio abrieron el camino a un gobierno más sensible y limitado (North y Weingast, 1989). Según Bates, la ausencia de esta forma de conflicto territorial en la historia moderna de los países más pobres, especialmente de los países africanos, es una razón importante para sus instituciones subdesarrolladas de hoy en día. En su opinión, los países que se independizaron después de la Segunda Guerra Mundial "tuvieron menos incentivos para forjar instituciones políticas liberales", porque el ambiente internacional no les exigía "buscar maneras de conseguir que sus ciudadanos paguen por la defensa y otros costos del gobierno" (Bates 2001, página 83).

Herbst (2000) también sugiere que debido a que habría tanta tierra abundante en África, los estados africanos pre coloniales no lucharon por defenderla, por lo que no tuvieron que construir burocracias efectivas para recaudar fondos o hacer concesiones políticas a sus ciudadanos para persuadirlos de apoyar el esfuerzo bélico. Tampoco los Estados se molestaron en consolidar el control sobre sus áreas periféricas. Más tarde, las potencias coloniales hicieron poco para construir instituciones estatales, excepto

donde existía una gran presencia europea, pero introdujeron el concepto de soberanía territorial. También dibujaron fronteras nacionales que crearon algunos estados con concentraciones de diferentes grupos étnicos separados por vastas extensiones de territorio en gran parte vacío que podrían albergar ejércitos disidentes, preparando el escenario para guerras civiles. Luego de la independencia, las naciones occidentales contribuyeron al estancamiento de las instituciones africanas impidiendo las disputas fronterizas, que no servían a sus intereses de la Guerra Fría, y apoyaron a los gobiernos débiles e incluso venales de la región mediante la ayuda. Robinson (2002) discute este punto de vista; encuentra que la esclavitud y la



enfermedad son explicaciones más probables para el subdesarrollo de África. Los estados africanos pre coloniales pueden haberse organizado para saquear y depredar esclavos en lugar de proporcionar bienes públicos, mientras que las enfermedades peligrosas impidieron que los europeos se establecieran en gran número y construyeran instituciones menos explotadoras y más participativas (Robinson, 2002).

No es obvio que los conflictos fronterizos hayan producido instituciones similares a las de los países avanzados de Europa Occidental en África u otras regiones subdesarrolladas. La Gloriosa Revolución de Inglaterra no fue provocada únicamente por guerras fronterizas. Otros factores convergieron: por ejemplo, las creencias cristianas hicieron que la competencia y la acumulación de riqueza fueran respetables en un momento en el que estaba emergiendo una clase comercial y el comercio y la competencia eran cada vez más importantes (North 2002). El rey de Inglaterra no tenía el monopolio del poder, por lo que tenía que hacer concesiones para hacer la guerra. Tampoco los conflictos fronterizos son una condición necesaria para un gobierno limitado; la menor participación en las guerras fronterizas no parece haber perjudicado el progreso hacia un gobierno limitado en Suiza o los Estados Unidos.

Nugent y Robinson (2002) también enfatizan el conflicto político entre las élites como motor del desarrollo institucional. Llamen la atención sobre la diversidad de ingresos e instituciones entre países en desarrollo con cultura, religión, geografía, historia colonial y dotación de factores similares. Específicamente, se preguntan: **¿por qué Colombia y Costa Rica son más ricos que El Salvador y Guatemala?** Su respuesta: porque las élites en Colombia y Costa Rica eran comerciantes en lugar de terratenientes. Aunque los países tenían un potencial agrícola similar, las elites mercantiles en Colombia y Costa Rica no estaban motivadas para dirigir grandes plantaciones de café, pero los grandes terratenientes en Guatemala y El Salvador sí. Las elites mercantiles de Colombia y Costa Rica se polarizaron y se concedieron derechos de propiedad y franquicias a los pequeños agricultores para movilizar su apoyo en sus luchas por el poder político. Dado que los pequeños productores son más productivos en el cultivo del café, sostienen Nugent y Robinson, la organización de las economías de café de Colombia y Costa Rica resultó más eficiente.¹⁸ Esta historia es intrigante pero difícil de generalizar. Las élites mercantiles no siempre compiten o realizan concesiones para ganar aliados - viene África a la mente - y las explicaciones de los autores de por qué las élites eran comerciantes competitivos en una localidad y terratenientes colaboradores en otra son altamente específicas de cada caso. Las élites competitivas no son necesariamente beneficiosas para el crecimiento: a veces se involucran en guerras prolongadas que disuaden la inversión y la especialización.

Creencias y Normas

¹⁸ Argumentan que no hay economías de escala en el cultivo del café y que la atención y la recolección son laboriosos y requieren gran cuidado. Nugent y Robinson (2002) sugieren que los pequeños propietarios tienen mejores incentivos para acumular el capital humano necesario para mejorar aún más su productividad porque pueden capturar parte de la renta. El predominio de los pequeños propietarios podría deberse a la escasa población en Colombia y Costa Rica en comparación con Guatemala y El Salvador. Los autores citan el caso de Nicaragua, que tenía densidad de población similar a Colombia y Costa Rica, pero desarrolló grandes plantaciones de café y expropió propiedades de pequeños agricultores.

En otros estudios, los determinantes del desarrollo son las religiones, los hábitos, o lo que podríamos llamar cultura, que North (1994: 384) define como "la transferencia intergeneracional de normas, valores e ideas." Por ejemplo, Landes sigue a Max Weber en destacar la importancia de la cultura en general y de la Reforma Protestante, en particular para estimular la industrialización en el norte de Europa. En su opinión, el Protestantismo generalizó las virtudes de "un nuevo tipo de hombre - racional, ordenado, diligente, productivo"; fomentó la alfabetización, la apreciación del tiempo, la tolerancia y la apertura a nuevas ideas (Landes, 1998, pág. 177-78). Landes afirma que la religión católica y la musulmana han sido a menudo perjudiciales para el desarrollo institucional, a pesar del poco apoyo empírico a esta afirmación.¹⁹



Douglass North 1920-2015

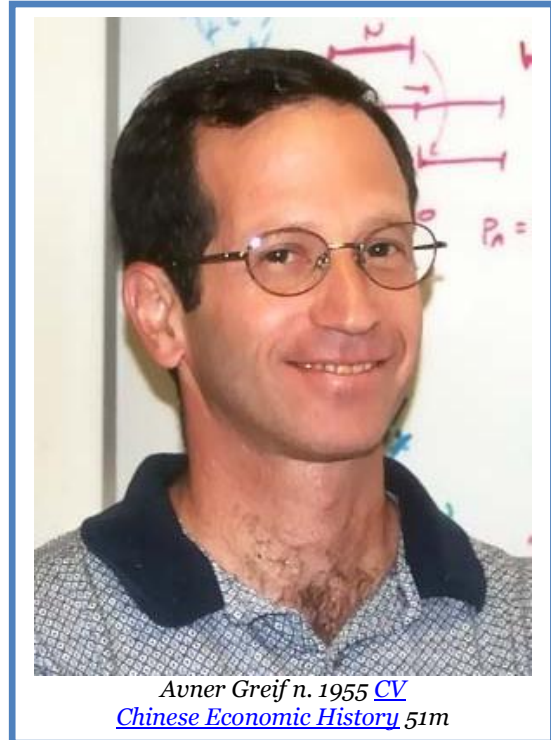
North también enfatiza la evolución de la religión y la cultura en la configuración del cambio institucional, pero de una manera diferente. Para North, los sistemas de creencias "son el determinante subyacente de la dependencia del camino, una de las regularidades más sorprendentes de la historia" (1994, 385). Las creencias no son estáticas; para North lo que importa es el proceso de aprendizaje por el que evolucionan los sistemas de creencias. Por ejemplo, las creencias cristianas evolucionaron hacia puntos de vista que eran hospitalarios para el desarrollo económico y político, como la opinión de que el gobierno legítimo debe basarse en el consentimiento de los gobernados. En última instancia, es la competencia política lo que impulsa la evolución de las creencias en la visión de North (1994, p.367).

Greif se centra en lo que él llama creencias culturales: las ideas y pensamientos comunes a un grupo de individuos que "regulan la interacción entre estas personas, y entre ellas, su dios y otros grupos" (1994, p.915). Al contrastar las creencias culturales individualistas de los genoveses cristianos y las creencias culturales colectivistas de los comerciantes magrebíes judíos mencionadas anteriormente, muestra cómo las creencias afectan al desarrollo institucional. Los magrebíes tenían una estructura social horizontal y se basaban en asociaciones, vínculos comunitarios y "amistades formales" entre los comerciantes que cooperaban para ejecutar sus negocios. Génova tenía una estructura social vertical y los mercaderes desarrollaron conocimientos de embarque, contratos escritos, leyes y tribunales permanentes para apoyar los negocios entre los mercaderes. Los magrebíes no necesitaban estos documentos escritos y los tribunales para hacer cumplir los negocios; los temores de perder reputación y el ostracismo funcionaron igual de bien dentro de su sistema colectivista. En definitiva, sin embargo, el fracaso de los magrebíes en desarrollar contratos formales y leyes impuestas por

¹⁹ Un estudio concluye que una población predominantemente católica o musulmana está asociada con un desempeño gubernamental más pobre, pero este efecto se vuelve insignificante cuando se incluyen controles de ingreso per cápita y de latitud (La Porta, et al., 1999). Un estudio concluye que una población predominantemente católica o musulmana está asociada con un desempeño gubernamental más pobre, pero este efecto se vuelve insignificante cuando se incluyen controles de ingreso per cápita y de latitud (La Porta, et al., 1999).

cortes impersonales confinó su comercio a su red, donde su aplicación colectivista era efectiva, mientras que los genoveses se hicieron ricos mediante un extenso y creciente comercio. De manera similar, Raskov (2002) muestra cómo las normas basadas en la comunidad de los Antiguos Creyentes, un grupo religioso tradicionalista en Rusia, inicialmente fomentaron, pero finalmente ahogaron el desarrollo de su industria textil. En estas historias, los fuertes límites informales que apoyan la acción colectiva atrofian las instituciones formales que sustentan una economía de mercado moderna, incluso si se cree que han apoyado el crecimiento económico durante siglos en el pasado.

No todas las normas o redes son perjudiciales para el desarrollo de las instituciones modernas. En las economías modernas, los sistemas jurídicos y las normas cooperativas se complementan y se refuerzan mutuamente. Las normas que alientan a la gente a cooperar incluso con aquellos con quienes no tienen familia, negocios u otros vínculos relacionales tienen beneficios económicos en una serie de estudios encuestados por Keefer y Knack en su capítulo en este Manual. Putnam (1993) sostiene que la calidad de los gobiernos locales en Italia hoy se remonta al desarrollo histórico de lo que él llama *capital social*, una red de asociaciones que promueven la confianza entre extraños y ayudan a superar los problemas de la acción colectiva. Las localidades con un gran número de asociaciones que reúnen a personas que no están relacionadas por parentesco, religión o negocios, como clubes deportivos y asociaciones de canto, tienen mejores instituciones de gobierno local y un rendimiento económico más fuerte. La *confianza*, una forma específica de capital social, está correlacionada fuertemente con el crecimiento y el desarrollo (Fukuyama 1995, Knack 1997). Knack (1997) muestra que la confianza también está correlacionada con la inversión privada, tal vez porque reduce los costos de transacción para asegurar los acuerdos.



Avner Greif n. 1955 [CV](#)
[Chinese Economic History](#) 51m

Las normas, las creencias y otras instituciones similares parecen estar profundamente arraigadas y ser producto de factores intratables, como la historia de una sociedad o su heterogeneidad étnica, religiosa o lingüística. ¿Qué puede hacer una sociedad si su cultura es inhóspita? Hay dos factores asociados con las normas de promoción del desarrollo que parecen ser susceptibles de intervenciones políticas: igualdad de ingresos y educación (véase el capítulo de Keefer y Knack en este Manual). Hay estudios del Asia oriental que sugieren que los niveles *relativamente altos de educación y la igualdad de ingresos* explican por qué los países de Asia oriental han crecido más rápido y han producido mejores mediciones de bienestar social que otras regiones menos desarrolladas.

Todo lo anterior

El lector puede quedar aturdido por la varianza en estas explicaciones. Sin embargo, podría ser que todos los factores que acabamos de describir desempeñen un papel. Las instituciones

que protegen los derechos de propiedad y apoyan las fuertes economías de mercado de Europa Occidental emergieron gradualmente de un proceso largo y desordenado de adaptación y experimentación estimulado por la competencia y las guerras (ver por ejemplo, North y Thomas 1973). Tal vez este progreso orgánico hacia la eficiencia hubiera ocurrido más ampliamente pero fue interrumpido por los trasplantes del colonialismo de instituciones que estaban menos adaptadas a las normas, creencias y entornos locales (Djankov et al., 2002). O podría ser que las circunstancias fortuitas que produjeron un ambiente institucional de apoyo en los países desarrollados de hoy en día simplemente faltaban en muchos otros lugares. Se necesitarán investigaciones adicionales para clasificar los efectos de los diferentes determinantes.

Las explicaciones convergen, en general, en tres puntos. A pesar del desacuerdo sobre el determinante último del desarrollo institucional, coinciden ampliamente en las causas próximas: (i) mayor igualdad combinada con (ii) competencia política suficiente para limitar la capacidad de los gobernantes de expropiar.

Los regímenes autoritarios en los que un grupo gobernante consolidado, rico y despótico explotó a una fuerza de trabajo pobre o esclavizada pudieron haber tenido más éxito en la organización de la agricultura de plantación, pero también desarrollaron instituciones altamente centralizadas y opresivas hostiles a la competencia, la especialización y la industrialización. Cuando las élites dirigentes divididas o menos poderosas tuvieron que negociar unas con otras o buscar el apoyo de ciudadanos comunes, crearon instituciones para asegurar negocios y frenar su poder de expropiación; esto se reforzó cuando las circunstancias extendieron la riqueza de manera más amplia y permitieron un mayor acceso a la educación. Para prosperar, estas sociedades también tuvieron que desarrollar un estado lo suficientemente poderoso como para impedir que los señores de la guerra hundan al país en la guerra civil, pero un estado también controlado por normas cooperativas e instituciones a fin de que no se convierta en una herramienta con la cual las élites rivales eliminen a sus competidores.

Otro punto de convergencia es el supuesto de que (iii) las instituciones fundamentales perduran durante siglos. Los países tienen instituciones débiles por razones profundas en su pasado: la herencia colonial puede remontarse hasta 1500; las normas pueden tener orígenes aún más distantes. Esto invita al pesimismo. ¿Cuál es la oportunidad para que los países se desarrollen hoy si las instituciones subdesarrolladas son producidas por la historia lejana; especialmente si, como lo sugieren Bates y Herbst, la asistencia externa por lo general ha bloqueado instituciones débiles en su lugar? La persistente desigualdad entre las economías del mundo parece apoyar este pesimismo (Pritchett 1997). Los optimistas contrarrestan con la evidencia de que el rápido crecimiento en China y, en menor medida, en India, está reduciendo la desigualdad y la pobreza entre las poblaciones del mundo (Sala-I-Martin 2002).²⁰ La aparentemente rápida transformación de las instituciones en las economías en transición también da motivos para la esperanza (véase el capítulo de Murrell).

Gracias a la literatura estudiada anteriormente, estamos más cerca que nunca de entender el subdesarrollo. Los estudios que buscan determinantes distantes de la calidad institucional, sin embargo, nos dicen poco sobre qué instituciones específicas son necesarias para que un

²⁰ Sala-I-Martin (2002) encuentra convergencia, no divergencia, cuando la desigualdad se mide en términos de poder adquisitivo y ponderada por la población debido a la gran proporción de personas que viven en China y que vieron aumentar sus ingresos en la última década. El estancamiento inquietante de las economías africanas explica por qué estos países representan más del 95% de los pobres del mundo (Sala-I-Martin 2002, p.39).

país se desarrolle hoy. Para eso me vuelvo a los estudios comparativos de las instituciones y el crecimiento.

4. ¿Qué instituciones son importantes para el desarrollo?

La importancia persistente de las instituciones en las regresiones de crecimiento entre países ha generado una proliferación de literatura y ha convertido a una serie de antiguos escépticos. Sin embargo, la identificación de las instituciones que son fundamentalmente responsables del desarrollo ha sido difícil. Una serie de variables resultan ser estadísticamente significativas. Una encuesta encontró que las medidas de desarrollo están significativamente correlacionadas positivamente con: la protección de los derechos de propiedad y su cumplimiento (siete estudios), libertades civiles (diez estudios); derechos políticos y democracia (diez estudios); y las instituciones que apoyan la cooperación, incluida la confianza, la religión y el alcance de los clubes y asociaciones sociales (cuatro estudios); y negativamente con la inestabilidad política (15 estudios) (Aron 2000).²¹ Roll y Talbott (2001) realizan una carrera de caballos (econométrica) entre 14 variables institucionales, eliminando aquellas que no se mantienen en regresiones múltiples, y todavía terminan con nueve variables que son altamente significativas para explicar los niveles de ingreso nacional bruto per cápita desde 1995 hasta 1999.²² Los derechos de propiedad, la actividad en el mercado negro (considerada como un sustituto del cumplimiento de las normas) y las regulaciones tienen la relación más fuerte con el ingreso per cápita: la primera positiva y las otras dos negativas. También son muy positivos los derechos políticos, las libertades civiles y la libertad de prensa. Menos importantes pero aún significativos son los gastos del gobierno (positivos) y la inflación y las barreras comerciales (negativas).

El estudio de Roll y Talbott ilustra otro dilema: muchas de las variables no son instituciones.²³ Los derechos de propiedad seguros, por ejemplo, son resultados, función de varias instituciones diferentes - normas de conducta, preceptos religiosos, tradiciones históricas, leyes y tribunales, y las reglas que comprueban la capacidad del estado de expropiar (Keefer y Shirley 2000).²⁴ Otras son las condiciones socioeconómicas - la fragmentación étnica - o los resultados de las políticas económicas - la inflación, las barreras comerciales, las primas del mercado negro. Las condiciones y las políticas se definen a menudo como proxies para

²¹ Aron también incluye una serie de estudios que no miden los efectos de las instituciones, sino de las condiciones socioeconómicas como la diversidad etnolingüística, la movilidad social, las tasas de fecundidad y el tamaño de la clase media indígena. Estos factores son vistos como proxies de instituciones débiles en algunos estudios.

²² Las variables explicativas son: barreras comerciales, gasto público, política monetaria (inflación), derechos de propiedad, regulación, actividad en el mercado negro, derechos políticos, libertades civiles y libertad de prensa.

²³ Además, existen varias críticas metodológicas a las regresiones entre países en general, así como a las que utilizan tasas de crecimiento del ingreso per cápita (resumidas en Hall y Jones 1999 y Roll y Talbott 2001) o niveles de ingreso per cápita. (Véase, por ejemplo, Temple, 1999). **El problema más grave es la causalidad inversa**: ¿instituciones más fuertes conducen al crecimiento económico o los países más ricos crean instituciones más fuertes? Debido a las limitaciones de los datos, las variables institucionales generalmente se miden al final y no al comienzo del período bajo investigación, y como resultado, es difícil descartar la causalidad inversa. El estudio de Roll y Talbott intenta superar el problema de causalidad inversa identificando los principales acontecimientos democráticos (como la introducción de elecciones) y los eventos antidemocráticos (como los golpes militares o la suspensión de las elecciones) en países individuales y, a continuación, el seguimiento del crecimiento de la RNB Per capita por diez años antes y 20 años después del evento. Después de un evento democrático, los países comenzaron a crecer más rápidamente y el crecimiento siguió acelerándose, mientras que el crecimiento se estancó después de un evento no democrático.

²⁴ (Ver también Rodrik, et al. 2002.)

las instituciones. Por ejemplo, las barreras comerciales se tratan como una aproximación a políticas gubernamentales pobres que podrían resultar de instituciones débiles para frenar tratos corruptos alcanzados para proteger a los compinches (Roll y Talbott, 2001). Los autores rara vez proporcionan evidencia de por qué las variables socioeconómicas o políticas deben considerarse como proxies para las instituciones en lugar de determinantes directos, o para el vínculo entre, por ejemplo, las barreras comerciales y las normas que rigen la corrupción.²⁵

Incluso cuando la variable en cuestión podría ser discutida como una institución, surge un tercer dilema: típicamente la variable institucional es un agregado amplio. Muchas instituciones específicas están englobadas en una variable como las libertades civiles, incluyendo las reglas que rigen el derecho al sufragio, la asociación, el habla, la información, la privacidad, la propiedad y el crimen; así como normas de confianza y espíritu cívico. Las medidas de calidad institucional son generalmente agregados de valoraciones subjetivas de, entre otras cosas, estado de derecho, eficiencia y honestidad de la burocracia, y reglas y motivación del gobierno para proteger los derechos de propiedad.

Tal vez no debería sorprendernos que las regresiones cruzadas de países sean herramientas pobres para determinar qué instituciones particulares son necesarias para que un país se desarrolle: un principio de la NEI es que las instituciones son complejas y específicas del contexto, el producto del conjunto único de experiencias de cada sociedad (Véase el capítulo de North en este Manual). Las regresiones de crecimiento, sin embargo, han sugerido algunas regularidades empíricas importantes. En primer lugar, sea lo que midan estas variables institucionales, suelen explicar una fracción considerable del crecimiento económico. En segundo lugar, la convergencia de los hallazgos nos genera mayor confianza en que las instituciones que aumentan la competencia política y las libertades civiles y promueven la cooperación tienen una asociación estadísticamente significativa y positiva con las tasas de crecimiento per cápita y los niveles de ingresos. Esto encaja muy bien con el hallazgo de estudios históricos de que las instituciones de alta calidad hoy están arraigadas en una mayor igualdad, competencia política y normas cooperativas en un pasado lejano.

Dados los problemas inherentes a los estudios de regresión cruzada de las instituciones, los estudios de casos parecen un enfoque lógico. Pero los estudios de casos tienden a ser sui generis. Jütting (2003) revisa los casos que estudian el impacto de las instituciones en el manejo de los recursos naturales (6 estudios de caso), resolución de conflictos (3) y desarrollo del mercado (8). Aunque las instituciones se definen con mayor precisión que en los estudios transversales, no siempre son claras o se miden cuidadosamente. Un hallazgo común es que las normas y costumbres juegan un papel crítico, muy particular a las circunstancias locales. Por ejemplo, normas de comportamiento respaldadas por sanciones comunitarias ayudaron a hacer cumplir los contratos en Vietnam, pero fallaron en proteger los derechos consuetudinarios de las mujeres en Uganda (véase Jütting 2003). Las normas y las creencias son difíciles de medir en los estudios de países en sección cruzada, lo que complica aún más el problema de definir qué instituciones son importantes para el desarrollo.

Rodrik (2000) sostiene que como los estudiosos no pueden determinar qué instituciones son importantes, la democracia es la forma más efectiva de movilizar el conocimiento local sobre

²⁵ Rodrik et al. (2002) plantean otra objeción al uso de variables de políticas e institucionales en las regresiones del crecimiento. En su opinión, las medidas de calidad institucional ya contienen toda la información pertinente sobre las políticas.

cómo desarrollar mejores instituciones. Sin embargo, una gran literatura sólo encuentra una relación ambigua entre democracia y crecimiento.²⁶ Las democracias crecen al menos tan bien como las autocracias y algunas mejoran significativamente, pero en promedio no las superan.²⁷ Esta ambigüedad puede surgir porque la democracia representativa puede adoptar muchas formas; cómo funciona la democracia se ve afectada por si es parlamentaria o presidencial, si tiene una legislatura unicameral o bicameral, si delimita grandes o pequeños distritos, si tiene partidos políticos fuertes o débiles, si usa representación proporcional o el ganador-toma-todo, o si fija un tiempo límite corto o largo en términos de presidentes y legisladores. Estas complejidades son difíciles de medir de una manera que se preste a comparaciones entre países. La medición se complica aún más cuando las leyes no reflejan la práctica, lo que es más probable en los países con instituciones subdesarrolladas.

Las instituciones informales también influyen sobre el funcionamiento de la democracia en formas que son estudiadas pocas veces. Keefer (2002) halla que las democracias jóvenes son propensas al clientelismo. En lugar de adoptar posiciones sobre cuestiones de política o suministro de bienes públicos, los políticos actúan como mecenas y prestan servicios a sus clientes (votantes) para ser reelegidos. Al solidificar una base de apoyo de los clientes, evitan ser expulsados del cargo a pesar del mal desempeño del gobierno. Con el tiempo, el clientelismo tiende a ser reemplazado por instituciones más representativas, pero la actual multitud de estados clientelistas puede, temporalmente, mancillar la reputación de la democracia.

La falta de confianza o de mentalidad cívica también socava las reglas democráticas; la desconfianza evita que los ciudadanos cooperen para vigilar a políticos y burócratas, reduce la voluntad del partido gobernante de entregar el poder a la oposición e impide la reforma porque los compromisos del gobierno no son creíbles. Bardhan (2000, p.222) sostiene que la India es un excelente ejemplo de un país altamente democrático cuyos ciudadanos no han podido superar los problemas de acción colectiva para exigir que el gobierno funcione más eficazmente. La sociedad india es "heterogénea y conflictiva", y como ningún grupo individual es "lo suficientemente poderoso para secuestrar al Estado para sí", los grupos utilizan el proceso democrático para construir un sistema elaborado de controles y equilibrios y "reglas meticulosas de equidad en compartir el botín al menos entre los grupos de élite divididos"(Ibid.).

La democracia requiere creencias de apoyo, normas e instituciones constitucionales que por lo general están ausentes en los países no democráticos. Cómo instalar estas precondiciones beneficiosas no se entiende bien. Exhortar a los países pobres a adoptar la democracia es tan útil como exhortarlos a que adopten otros rasgos deseables, como el estado de derecho o los derechos de propiedad.

²⁶ Véase, por ejemplo, DeHann y Siermann (1995), Brunetti (1997), Barro (1996) y Minier (1998). Esto puede deberse a los problemas obvios de clasificar a un sistema político como democrático o autocrático, especialmente cuando algunos países en desarrollo muestran una alta variabilidad en sus calificaciones democráticas a lo largo del tiempo. Alemida y Ferreira (2002) sostienen que la variación en los resultados es causada por la mayor volatilidad en el desempeño económico de las autocracias en comparación con las democracias. Los regímenes más autocráticos tienden a registrar valores atípicos, mostrando un desempeño de crecimiento mucho mejor y mucho peor que los regímenes más democráticos, en gran medida debido a opciones políticas mucho mejores o mucho peores.

²⁷ Las democracias obtienen mejores resultados en otras dimensiones. La democracia reduce la volatilidad del desempeño económico (Alemida y Ferreira 2002, Rodrik 2000), y protege a los ciudadanos de abusos extremos por parte de la política (Sen 1981).

La democracia representativa no es la única institución que puede permitir la elección de instituciones y limitar el gobierno; como ya he mencionado, el federalismo también puede tener este efecto.²⁸ Weingast (1995) sugiere que el sistema federalista de China impuso controles a las élites y permitió sus innovaciones exitosas. El federalismo no siempre es beneficioso; produjo grandes déficit presupuestarios que ralentizaron o revertieron el crecimiento en México y Argentina, por ejemplo (Careaga y Weingast 2000, Spiller y Tommasi 2000). *La caída de Argentina de un país desarrollado a fines del siglo XIX a un país subdesarrollado hoy se ha atribuido en parte a su sistema federal*. Las instituciones federalistas formadas por el gobierno de Juan Perón motivaron a las provincias a practicar free ride con el presupuesto federal y a los políticos a centrarse en intereses sectarios de corto plazo (Pablo Spiller y Mariano Tommasi, *El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional*, 2000).

Las regresiones cruzadas de crecimiento entre países han demostrado que las instituciones son un determinante - si no el determinante - del desarrollo, pero en última instancia son insatisfactorias para aquellos que buscan detalles específicos. Sin embargo, incluso si las regresiones entre países fueran más específicas, las lecciones de los países exitosos no necesariamente ayudarían a otros. Como deben ajustarse a las creencias y normas de un país, las instituciones exitosas -la democracia, el federalismo- no se transfieren fácilmente de un contexto a otro, lo que deja abierta la cuestión del cambio institucional.

5. ¿Cómo pueden los Países en Desarrollo Cambiar sus Instituciones?

La NEI ha tenido menos que decir sobre el cambio institucional, excepto que es difícil de lograr. El trabajo de North sugiere que un gran cambio ocurre constantemente de modo marginal, pero el marco institucional es típicamente estable, excepto cuando el cambio es impuesto por la fuerza o la revolución. Esta estabilidad es producto de la dependencia del camino: aquellos que llevan adelante políticas y diseñan las instituciones de política tienen intereses en el marco que crearon y resisten los cambios que pueden privarles de poder o de propiedad. Incluso sin esta activa oposición al cambio, las sociedades desarrollan normas, redes y creencias congruentes con sus instituciones formales que resisten el cambio dramático en muchas circunstancias (North 1990). Las instituciones formales pueden ser repentinamente alteradas por una revolución, una invasión o una crisis, pero a menos que las creencias y las normas también cambien el nuevo status quo será anulado después de que la revolución termine, los invasores se vayan, o se sosiegue la crisis. Los cambios en las creencias y las normas suelen requerir un período de aprendizaje gradual, aunque la educación, la investigación y la comunicación pueden acelerar la adaptación en formas que no están bien estudiadas.

La dependencia del camino y la viscosidad de las creencias y normas explican por qué el subdesarrollo no puede ser superado simplemente importando instituciones que tuvieron éxito en otros países. Hay numerosos ejemplos de fracaso. Los países latinoamericanos copiaron la Constitución de los Estados Unidos, los países en transición emularon leyes estadounidenses o europeas de quiebras y códigos comerciales, las antiguas colonias francesas en África adoptaron los sistemas educativos y burocráticos franceses -- todos con resultados muy diferentes y generalmente decepcionantes.

²⁸ Las reglas informales también pueden frenar los abusos de las autocracias en formas que no han sido bien investigadas. La decisión de la dictadura de Pinochet de celebrar un plebiscito sobre su gobierno y de restaurar la democracia después de perder es un ejemplo de ello.

Las reformas institucionales exitosas requieren lo que Levy y Spiller (1994) denominan la "*bondad del ajuste*" entre la innovación específica y el entorno institucional más amplio del país, incluidas sus normas y creencias.²⁹ Una innovación institucional "adecuada" sería aquella que no dependa de instituciones ausentes o débiles, y está aislada o adaptada a instituciones perversas en la medida de lo posible.

El "*mercado protector del federalismo*" en China y las empresas municipales y de aldea se han citado como buenos ajustes {Weingast, 1995 # 223; el capítulo de Murrell en este Manual; Djankov, 2002 # 106}. **El sistema federal de China permitió a las provincias y gobiernos locales experimentar con diferentes reglas económicas que podrían probarse mediante la competencia entre ciudades, siempre y cuando el dominio del Partido Comunista no fuese cuestionado (Weingast, 1995). Algunos municipios y aldeas experimentaron con reglas que alentaban a los inversionistas privados a manejar empresas estatales.** Reglas formales e informales dieron a estos inversionistas - sobre todo chinos de ultramar con lazos de parentesco en la localidad - un control considerable sobre el personal, la gerencia y la supervivencia de la empresa a cambio de pagos regulares al gobierno local que "poseía" a la firma, permitiendo así **incentivos capitalistas para prosperar dentro de un sistema oficialmente socialista** (Keefer y Shirley 2000).

Estas adaptaciones pueden ser buenos ajustes pero tienen desventajas. Son pobres sustitutos de sistemas financieros y jurídicos más eficientes. Las empresas municipales y de la aldea de propiedad del gobierno de China, pero operadas por iniciativa privada, estimularon los mercados, pero estaban llenas de corrupción; el "federalismo protector del mercado" de China dejó afuera grandes partes del país. Una institución con buen ajuste cumple el "criterio de remediabilidad" de Williamson: "... un modo de organización existente para el cual ninguna alternativa superior viable puede ser descrita e implementada con ganancias netas esperadas..." (Williamson, 2002, p. 12, subrayado en el original). Pero el criterio de remediabilidad, como señala Williamson, corre el riesgo de ser "demasiado deferente al status quo" (Ibid). Las reformas podrían adaptarse a las condiciones iniciales, dejando a los países encerrados en instituciones ineficientes cuando mejoras superiores fueran realmente posibles. ¿Cómo podemos juzgar si un ajuste es aparentemente bueno? El contrafactual apropiado no es el statu quo o algún país de comparación, y ciertamente no un sistema occidental completamente desarrollado de derechos de propiedad, finanzas y derecho. Idealmente, deberíamos evaluar la bondad del ajuste como parte de un proceso de cambio institucional y decidir si la dirección del cambio es hacia instituciones que apoyen más una economía de mercado eficiente y un desarrollo social mejorado.³⁰ Esto es excepcionalmente difícil de hacer.

Podemos ver un ejemplo del problema que esto crea para los investigadores de NEI en el excelente estudio de Levy y Spiller sobre la regulación de las telecomunicaciones. Ellos describen un acuerdo de exclusividad que les dio a los compradores de las empresas estatales de telecomunicaciones de Jamaica un monopolio de 25 años como políticamente necesario debido a las instituciones débiles del país - un buen ajuste.³¹ En su opinión los acuerdos de ex-

²⁹ Por ejemplo, Chile requirió que sus empresas estatales operasen como si fueran empresas privadas. [...] La explicación de por qué estas reglas funcionaron en Chile parece ser las normas de apoyo de su servicio civil. (Véase, por ejemplo, el capítulo sobre el agua municipal de Santiago en Shirley 2002).

³⁰ Las primeras pruebas sobre la privatización china de las empresas municipales y de aldea sugieren que apoyaban movimientos hacia los mercados y el desarrollo (Sonobe y Otsuka, 2003).

³¹ (Spiller y Sampson 1995, p. 77-77) Los autores critican el alcance del monopolio y sostienen que la competencia en servicios de valor agregado y equipos terminales no habría afectado la factibilidad política de la reforma.

clusividad permiten a los países subsidiar a los consumidores más pobres, lo que ayuda a superar la oposición a la privatización; la exclusividad asegura a los inversionistas que las promesas del gobierno de no expropiar los rendimientos sean creíbles; y la exclusividad puede ser la única manera de atraer compradores cuando son débiles las garantías institucionales. Si la exclusividad es un buen ajuste, llega a un precio elevado. Wallsten ha demostrado que los acuerdos de exclusividad elevan el precio pagado para comprar la compañía de telecomunicaciones, pero reducen la inversión y dan al monopolista poder para solidificar su posición, dificultando la introducción de competencia cuando termina la exclusividad (Wallsten 2000). ¿Era la exclusividad políticamente necesaria? Menos de una década después, dos países africanos (Ghana y Uganda) con instituciones débiles o más débiles que los países de la muestra de Levy y Spiller no tuvieron que usar acuerdos de exclusividad para convencer a los inversionistas de comprar sus compañías de telecomunicaciones (Shirley 2001).

Las especificidades del cambio institucional caen en un hueco en la literatura; Levy y Spiller 1995 es uno de los pocos intentos de lidiar con los desordenados detalles del cambio institucional real. Dada la rapidez con que la NEI ha evolucionado desde un momento en que las instituciones ni siquiera eran incluidas en la mayoría de los modelos de desarrollo, la brecha no es sorprendente. Desafortunadamente, las agencias de asistencia externa han entrado en esta brecha con sus propios supuestos sobre el desarrollo de las instituciones (véase World Bank 2002, 2003).

6. ¿Pueden los extranjeros promover el desarrollo institucional?

Los extranjeros han cambiado instituciones profundamente arraigadas, generalmente fomentando revoluciones o invadiendo, a veces en combinación con un poderoso reformador local.³² Por ejemplo, Napoleón trajo cambios duraderos a las instituciones legales, educativas, sanitarias y de otro tipo de Europa en un período relativamente corto de ocupación. La fuerza por sí sola no puede explicar el impacto duradero de Napoleón. Algunos intelectuales y comerciantes eran receptivos a las innovaciones de Napoleón; insatisfechos con las instituciones nacionales e inspirados por la Ilustración, veían sus reformas como progresistas, un patrimonio de la revolución francesa. Los extranjeros también contribuyeron a soportar el cambio institucional en países donde las élites poderosas acogieron ideas extranjeras, como el zar Pedro en Rusia o Kemal Atatürk en Turquía. A falta de un poderoso adepto local, sin embargo, hay pocas instancias donde la ayuda o el asesoramiento por sí solo dieron lugar a mejoras duraderas en las instituciones integradas de otro país. Algunos observadores creen que la ayuda puede incluso haber frenado el cambio institucional impidiendo la competencia política y preservando el poder de las élites locales que de otra manera podrían haber sido removidas.

Al promover la búsqueda de rentas y la evasión, la ayuda puede socavar la sostenibilidad de las reformas que está diseñado para apoyar. Buchanan calificó este problema como el **dilema del samaritano** (Buchanan 1977). La recompensa es más alta para el samaritano si el samaritano proporciona ayuda y el beneficiario responde ejerciendo un gran esfuerzo. Pero la recompensa es más alta para el beneficiario si puede recibir la ayuda sin aumentar el esfuerzo.

³² En esta sección se aborda si los extranjeros han podido promover mejoras sostenibles en el entorno institucional cambiando constituciones, normas de honestidad o cooperación, mecanismos de aplicación de leyes y contratos, etc. No aborda los registros más exitosos que los foráneos pudieron haber tenido de influir en los cambios en normas formales menos integradas, como las regulaciones que rigen a las empresas de electricidad o agua.

Cuanto más débil sea el marco institucional de un país, más probable es que éste sea el juego que se está jugando." Cuando el país receptor es gobernado por funcionarios que están principalmente interesados en buscar oportunidades de ganancia privada, y pocas instituciones están en su lugar para mantener estas motivaciones bajo control, los problemas de riesgo moral pueden llegar a ser sustanciales" (Ostrom et al., 2002, Página 11). Los problemas de riesgo moral se exageran cuando el objetivo es el cambio institucional porque los proyectos orientados a cambiar las instituciones carecen de resultados tangibles, haciendo que el impacto sea "más difuso y difícil de verificar" (Martens, et al., 2002, p.17).

Los proyectos de ayuda tratan de reformar las instituciones a través de la condicionalidad: una lista de cambios específicos que el país debe promulgar antes de que los fondos sean desembolsados. Pero la condicionalidad no encaja bien con lo que se conoce acerca del cambio institucional. Como hemos visto, la NEI muestra que las instituciones suelen cambiar como resultado de un largo y frecuentemente doloroso proceso de competencia y adaptación, cambios que sólo se sostienen si los sistemas de creencias y las normas también cambian. Las elites gobernantes a menudo prefieren cambios pro forma para poder obtener fondos sin cambios políticamente costosos en reglas constitucionales, normas y creencias profundas -- el dilema del samaritano. Cuando las instituciones son débiles, por definición, pocos controles sobre los gobernantes y la condicionalidad se cumplirán mediante la promulgación de leyes sin mecanismos para su aplicación; creando organismos sin personal, presupuesto ni mandato adecuados; privatizando empresas estatales sin competencia o un gobierno corporativo competente. Un análisis del Banco Mundial de proyectos anteriores concluyó que "la financiación de donantes con una fuerte condicionalidad pero sin un fuerte liderazgo interno y apoyo político generalmente no ha producido cambios duraderos" (World Bank 1998, p.4).

Un buen ejemplo de reforma pro forma a cambio de ayuda es el "contrato de desempeño". Los contratos de desempeño entre un gobierno y los gerentes de sus empresas estatales fueron defendidos por las agencias de ayuda como una forma de mejorar el desempeño de las empresas estatales estableciendo objetivos específicos y dando a los gerentes incentivos para lograrlos (Shirley 1998). Shirley y Xu (1998) descubrieron que en cinco de los seis casos estudiados donde los gobiernos firmaron contratos de desempeño no lograron negociar objetivos duros, exigir información necesaria, pagar bonificaciones prometidas por un buen desempeño, imponer castigos por mal desempeño o proporcionar la autonomía prometida para despedir a los trabajadores o cerrar las plantas. Los objetivos eran débiles y distorsionados: incluso cuando se alcanzaron no hubo mejoras en la productividad total de los factores, la productividad del trabajo o el rendimiento de los activos (Shirley 1998, World Bank, 1995). Sin embargo, debido al dilema del samaritano, los contratos de ejecución se utilizaron ampliamente en proyectos de ayuda. A los funcionarios gubernamentales les gustaban los contratos de desempeño porque los fondos podían desembolsarse contra una acción tangible con bajos costos políticos -la firma del contrato- y los resultados medidos por un resultado tangible con bajos costos políticos- el logro de los objetivos. El personal de la agencia de ayuda tenía pocos incentivos para escudriñar los efectos de los contratos sobre el desempeño real de la empresa, ya que sus empleados eran recompensados por la aprobación y la implementación del proyecto, no por las subsiguientes mejoras en el desempeño. Los altos índices de rotación del personal y las limitaciones en el tiempo del personal hacían aún menos probable el escrutinio de tales proyectos aparentemente exitosos.

La ayuda es aún menos propensa a cambiar las creencias profundas y las normas que subyacen a muchas instituciones. Las mejoras sostenidas en educación, por ejemplo, dependen de

la elección del currículo; de las normas que rigen la selección de maestros, los salarios y la rendición de cuentas; de creencias y normas sobre la escolaridad (de las niñas, por ejemplo); y similares. Estos elementos, a menudo sensibles desde el punto de vista político y que están vinculados culturalmente, no van a cambiar por la condicionalidad y el asesoramiento dirigidos a los ministerios del gobierno central o a los incentivos atados al financiamiento para la construcción de escuelas, la compra de libros de texto o la asistencia técnica.

Con el tiempo, el desempeño decepcionante de muchos beneficiarios de ayuda ha llevado a las agencias de ayuda a descubrir las instituciones. Algunos informes recientes del Banco Mundial han puesto de relieve las instituciones, pero la mayoría no han considerado seriamente las implicancias de las instituciones para la ayuda extranjera.³³ Los Informes Mundiales de Desarrollo del Banco Mundial redefinen las instituciones de manera elástica para incluir no sólo las reglas formales e informales (Wallsten 2000, World Bank 2002) y políticas como las tasas de interés (World Bank 2002). Estas definiciones hacen burla de los esfuerzos para medir el impacto de las instituciones en los mercados o las políticas o las interacciones entre instituciones y organizaciones; también permiten a las agencias de ayuda caracterizar virtualmente cualquier actividad de reforma como reforma institucional sin cambiar radicalmente su enfoque.

En general, la comunidad de ayuda extranjera supone que las instituciones son maleables y pueden ser cambiadas mediante ayuda dentro de los tres a cinco años de vida de un proyecto de desarrollo, o como máximo de 15 a 20 años de varios proyectos. Otra premisa es que los extranjeros bienintencionados pueden descubrir los cambios institucionales necesarios y persuadir a los gobiernos para implementar reformas y sostenerlas. La literatura de NEI descrita anteriormente sugiere que estos supuestos son incorrectos: (i) la mayoría del cambio institucional está muy por encima del marco temporal de incluso una serie de proyectos de ayuda; (ii) el cambio institucional requiere alteraciones en las creencias que normalmente no pueden ser incitadas o compradas por personas externas no comprometidas; (iii) adaptaciones institucionales exitosas han sido diseñadas por expertos y algunas veces trabajan muy en contra de la sabiduría convencional o las mejores prácticas promovidas por la comunidad de ayuda; y, (iv) la ayuda en ausencia de un marco institucional de apoyo puede crear incentivos perversos y apoyar a los gobernantes que son oponentes, no catalizadores, de la reforma.

7. ¿Qué es lo siguiente?

Las robustas instituciones que apoyan las modernas economías de mercado surgieron a través de un proceso de adaptación que aparentemente no se puede acortar ni emular con facilidad. Incluso cuando son manifiestamente perjudiciales para el crecimiento económico y el bienestar humano, las instituciones integradas suelen cambiar lentamente, si es que lo hacen. Si estas conclusiones parecen pesimistas, puede ser el resultado de nuestra ignorancia actual sobre las instituciones y el desarrollo. Si bien se sabe mucho sobre cómo se desarrollaron las instituciones en Europa Occidental, hay muchas menos buenas investigaciones sobre el desarrollo institucional en los países del Tercer Mundo. Los estudios de países de sección cruzada han puesto variables institucionales en los modelos principales y producido algunas regularidades intrigantes, pero el diablo está en los detalles y los detalles pueden ser numerosos. Ostrom (1999), por ejemplo, encontró 27 reglas de límites diferentes para la gestión de recursos de uso común en diferentes localizaciones. Shirley (2002) halló que la privatización del sistema de abastecimiento de agua de una ciudad no es una opción única de políticas,

³³ Ver, por ejemplo, World Bank (1998, 2002); Payne (2002); Quibria (2002).

sino una serie de opciones sobre regulaciones y contratos que se desarrollaron de manera muy diferente en diferentes entornos.

¿Qué se puede hacer para llenar el vacío? Gracias a una nueva generación de estudios de países de sección cruzada, junto con bases de datos cada vez más detalladas, estamos avanzando en la comprensión de *cómo instituciones específicas afectan comportamientos específicos*. Un buen ejemplo es el estudio de Keefer de cómo las decisiones de los gobiernos de rescatar bancos durante las crisis financieras están determinadas por la información de los votantes, la proximidad de elecciones competitivas y los controles o límites sobre el gobierno (Keefer 2001). Las variables institucionales en estos análisis siguen siendo agregadas pero mucho más sofisticadas y complejas. Por ejemplo, Keefer mide los controles como el número de jugadores de veto - el número de organizaciones dominadas por políticos con la motivación y el poder de vetar las opciones de política. Esto es complejo; para los sistemas presidenciales, por ejemplo, se asigna un punto a cada casa de la legislatura, pero cero si el partido del presidente tiene mayoría y los votantes deben votar por una lista partidista, no un candidato. Inicialmente, estos estudios serán más desordenados, con muestras más pequeñas y de menor significación que las regresiones cruzadas de países, bien pulidas pero insatisfactorias.

Puede ser posible llenar el vacío en nuestro entendimiento con un movimiento de pinzas. Los análisis estadísticos ya están pasando de la agregación a la especificidad; los estudios de caso tendrán que pasar de lo sui generis a lo comparativo. Los estudios de casos pueden ser herramientas poderosas cuando se trata de narrativas analíticas, casos que ponen a prueba las hipótesis con rigor metodológico y describen el contexto histórico, las normas y creencias y las adaptaciones institucionales, todos los matices del entorno institucional (Bates et al., 1998). Las narrativas analíticas comparativas - casos que utilizan una metodología común y un marco conceptual común para evaluar una muestra más grande - nos permitirían identificar regularidades con mayor confianza. Aunque la tarea parece desalentadora, ha habido ejemplos (véase Ostrom 1990, Shirley 2002). Un estudio que realicé sobre sistemas de agua urbanos utilizó un enfoque comparativo: para cada uno de nuestros seis estudios de caso trabajamos desde el mismo esquema con el mismo marco conceptual; se utilizó el mismo cuestionario aplicado a personas en los mismos puestos en el mismo tipo de organizaciones; se definió y midió las mismas variables de la misma manera; y se utilizó la misma metodología para medir bienestar y otros efectos. Seis casos difícilmente sean suficientes para estar seguros de conclusiones sólidas, pero en combinación con análisis estadísticos más amplios pueden ayudarnos a comenzar a clasificar las verdaderas variables causales entre la gran variedad de candidatos estadísticamente significativos. A medida que aumenta el número de casos, es posible combinarlos y realizar un meta análisis. Hay dificultades: los estudios comparativos de casos pueden llevar mucho tiempo y ser costosos y el sesgo de selección sigue siendo un problema incluso con estudios de casos comparativos, ya que pocos investigadores eligen estudiar países que no están reformando.

Un análisis más profundo de las instituciones *en* los países en desarrollo también es prometedor. El estudio de Spiller y Tomassi sobre la Argentina es un buen ejemplo del poder analítico de herramientas que normalmente sólo se utilizan en los países desarrollados para estudiar instituciones en un contexto en desarrollo. La falta de información confiable puede ser un obstáculo para la aplicación de estas herramientas en los países más pobres, pero el obstáculo más serio es a menudo la falta de investigadores locales. En muchos países en desarrollo, los bajos salarios, los recursos inadecuados y un sentido de aislamiento alejan a los mejores investigadores de la investigación o del país. Aquellos que permanecen enfrentan

una batalla cuesta arriba de conseguir fondos para construir bases de datos, emprender investigaciones serias y publicar hallazgos polémicos.

Una masa crítica de investigadores locales es un requisito previo para comprender plenamente las instituciones, estimular un debate informado y fomentar cambios en los sistemas de creencias, que es el primer paso para sobrellevar el cambio institucional. Dado que las mejoras en las instituciones formales dependen de cambios en creencias de larga data, el papel más importante para los forasteros es apoyar este aprendizaje ayudando a construir el conocimiento local y las instituciones educativas evitando acciones que fortalezcan a los defensores del antiguo orden. Sólo cuando esta masa mínima de capital humano esté en su lugar, los ciudadanos de los países más pobres empezarán a descubrir cómo afrontar el desafío del desarrollo.

Mary M. Shirley es Presidente del Instituto Ronald Coase. Este artículo se ha beneficiado enormemente de los comentarios de Philip Keefer, Bertin Martens, Claude Menard, Douglass North, Charles Oman, participantes en un seminario en la George Mason University y un panel en la International Society for New Institutional Economics y un revisor anónimo.

8. Referencias

Acemoglu, Daron, Simon Johnson, and James A. Robinson. 2001a. "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation." *American Economic Review*, 91:5, pp. 1369-401.

_____. 2001b. "Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution," MIT Working Paper 01-38.

Alemida, Heitor and Daniel Ferreira. 2002. "Democracy and the Variability of Economic Performance," unpublished manuscript.

Aron, Janine. 2000. "Growth and Institutions, a Review of the Evidence." *The World Bank Research Observer*, 15:1, pp. 465-90.

Bardhan, Pranab K. 2000. "Understanding Underdevelopment: Challenges for Institutional Economics from the Point of View of Poor Countries." *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)*, 156:1, pp. 216-35.

Barro, Robert J. 1996. "Democracy and Growth." *Journal of Economic Growth*, 1, pp. 1- 27.

Bates, Robert H. 2001. *Prosperity and Violence: The Political Economy of Development*. New York: W.W. Norton & Company.

Bates, Robert H., Avner Greif, Margaret Levi, Jean-Laurent Rosenthal, and Barry R. Weingast. 1998. *Analytic Narratives*. Princeton: Princeton University Press.

Berkowitz, Daniel, Katharina Pistor, and Jean Francois Richard. 2002. "Economic Development, Legality, and the Transplant Effect." *European Economic Review*, 47, pp. 165-95.

Brunetti, A. 1997. "Political Variables in Cross-Country Growth Analysis,." *Journal of Economic Surveys*, 11, pp. 163-90.

Buchanan, James M. 1977. "'the Samaritan's Dilemma'," in *Freedom in Constitutional Contract*. James M. Buchanan ed. College Station: Texas A&M University Press.

- Careaga, Maite and Barry R. Weingast. 2000. "The Fiscal Pack with the Devil: A Positive Approach to Fiscal Federalism, Revenue Sharing, and Good Governance in Developing Countries." Hoover Institute Working Paper.
- Coase, Ronald H. 1992. "The Economic Structure of Production." *American Economic Review*, 82:September, pp. 713-19.
- Dahlman, Carl J. 1979. "The Problem of Externality." *The Journal of Law and Economics*, 22:1.
- DeHaan, J. and C.L.J. Siermann. 1995. "New Evidence on the Relationship between Democracy and Economic Growth." *Public Choice*, 86, pp. 175-98.
- Djankov, Simeon, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer. 2002. "Appropriate Institutions," Unpublished working paper.
- Easterly, William. 2002. *The Elusive Quest for Growth. Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Engerman, Stanley L. and Kenneth L. Sokoloff. 2002a. "Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development among New World Economies." National Bureau of Economic Research NBER Working Paper 9259.
- _____. 2002b. "Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development among New World Economies." *Economia*, 3 (Fall), pp. 41-109.
- Fukuyama, Francis. 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
- Greif, Avner. 1993. "Contract Enforceability and Economic Institutions in Early Trade: The Maghribi Traders' Coalition." *American Economic Review*, 83:3, pp. 525-48.
- _____. 1994. "Cultural Beliefs and the Organization of Society: A Historical and Theoretical Reflection on Collectivist and Individualist Societies." *Journal of Political Economy*, 102:5, pp. 912-50.
- Hall, Robert E. and Charles I. Jones. 1999. "Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?" *The Quarterly Journal of Economics*, 114:1, pp. 83-116.
- Hayek, Friedrich August von. 1979. *Law, Legislation and Liberty*, Vol. 3. London: Routledge and Kegan.
- Herbst, Jeffrey I. 2000. *States and Power in Africa*. Princeton: Princeton University Press.
- Jütting, Johannes. 2003. "Institutions and Development: A Critical Review." OECD Development Centre Technical Papers No. 210.
- Keefer, Philip. 2001. "When Do Special Interests Run Rampant? Disentangling the Role of Elections, Incomplete Information, and Checks and Balances in Banking Crises." World Bank Policy Research Working Paper #2543.
- _____. 2002. "Clientelism and Credibility." Paper Presented to the International Society for New Institutional Economics: Cambridge, MA.
- Keefer, Philip and Mary M. Shirley. 2000. "Formal Versus Informal Institutions in Economic Development," in *Institutions, Contracts, and Organizations: Perspectives from New Institutional Economics*. Claude Menard ed. Cheltenham, UK: Edward Elgar, pp. 88-107.

- Knack, Stephen and Philip Keefer. 1997. "Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation." *Quarterly Journal of Economics*, 112:4, pp. 1251-88.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer, and Robert Vishny. 1997. "Legal Determinants of External Finance." *Journal of Finance*, 52, pp. 1131-50.
- _____. 1998. "Law and Finance." *Journal of Political Economy*, 106, pp. 1113-55.
- _____. 1999. "The Quality of Government." *Journal of Law, Economics and Organization*, 15:1, pp. 222-82.
- Landes, David S. 1998. *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich and Others Are So Poor*. New York: W.W. Norton & Co.
- Levy, Brian and Pablo T. Spiller. 1994. *Regulations, Institutions, and Commitment : Comparative Studies of Telecommunications*. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.
- Martens, Bertin, Uwe Mummert, Peter Murrell, and Paul Seabright. 2002. *The Institutional Economics of Foreign Aid*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McGuire, Martin C. and Mancur Olson. 1996. "The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force." *Journal of Economic Literature*, 34: March, pp. 72-96.
- Menard, Claude. 1995. "Markets as Institutions Versus Organizations as Markets? Disentangling Some Fundamental Concepts." *Journal of Economic Behavior and Organization*, 28, pp. 161-82.
- Milgrom, Paul, Douglass North, and Barry R. Weingast. 1990. "The Role of Institutions in the Revival of Trade: The Law Merchant, Private Judges, and the Champagne Fairs." *Economics and Politics*, 2, pp. 1-24.
- Minier, J.A. 1998. "Democracy and Growth: Alternative Approaches." *Journal of Economic Growth*, 3, pp. 241-66.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- _____. 1994. "The Historical Evolution of Polities." *International Review of Law and Economics*, 14, pp. 381-91.
- _____. 2002. "Understanding the Process of Economic Change," Unpublished Manuscript.
- North, Douglass C. and Robert Paul Thomas. 1973. *The Rise of the Western World: A New Economic History*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- North, Douglass C. and Barry R. Weingast. 1989. "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England." *The Journal of Economic History*, 49:4.
- Nugent, Jeffrey B. and James A. Robinson. 2002. "Are Endowments Fate?" Centre for Economic Policy Research Discussion Paper No. 3206.
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- _____. 1999. "Coping with Tragedies of the Commons." *Annual Review of Political Science*, 2, pp. 493-535.

- Ostrom, Elinor, Clark Gibson, Sujai Shivakumar, and Krister Andersson. 2002. "Aid, Incentives, and Sustainability: An Institutional Analysis of Development Cooperation." Swedish International Development Cooperation Agency: Stockholm, Sweden.
- Payne, J. Mark, Daniel Zovatto G., Fernando Carillo Flores, and Andrés Allamand Zavala. 2002. *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. Washington, DC: The Inter-American Development Bank.
- Pistor, Katharina, Martin Raiser, and Stanislaw Gelfer. 2000. "Law and Finance in Transition Economies." *Economics of Transition*, 8:2, pp. 325-68.
- Pritchett, Lance. 1997. "Divergence Big Time." *Journal of Economic Perspectives*, 11:3, pp. 3-17.
- Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work: Civil Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Quibria, M.G. 2002. "Growth and Poverty: Lessons from the East Asian Miracle Revisited." Asian Development Bank Institute: Tokyo.
- Rajan, Raghuram G. and Luigi Zingales. 2003. "The Great Reversals: The Politics of Financial Development in the Twentieth Century." *Journal of Financial Economics*, 69:1, pp. 5-50.
- Raskov, Danila. 2002. "Norms in the Economic Evolution: Old Believers in the Russian Nineteenth-Century Textile Industry." Unpublished Working Paper: St. Petersburg, Russia.
- Robinson, James A. 2002. "States and Power in Africa by Jeffrey I. Herbst: A Review Essay." *Journal of Economic Literature*, XL:2, pp. 510-19.
- Rodrik, Dani. 2000. "Institutions for High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them." National Bureau of Economic Research Working Paper 7540.
- Rodrik, Dani, Arvind Subramanian, and Francesco Trebbi. 2002. "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development." Centre for Economic Policy Research Discussion Paper Series #3643.
- Roe, Mark J. 2002. "Institutional Foundations for Securities Markets in the West," Draft Prepared for the ASSA meetings, January 3-5, 2003.
- Roll, Richard and John Talbott. 2001. "Why Many Developing Countries Just Aren't." Unpublished Working Paper.
- Sala-I-Martin, Xavier. 2002. "The Disturbing "Rise" of Global Income Inequality." National Bureau of Economic Research NBER Working Paper No. 8904.
- Sen, Amartya Kumar. 1981. *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. New York: Oxford University Press.
- Shirley, Mary M. 1998. "Information, Incentives and Commitment. An Empirical Analysis of Contracts between Government and State Enterprises." *Journal of Law, Economics and Organization*, 14:2, pp. 358-78.
- _____. 2001. "The Effects of Competition and Regulation on Telecommunications in Africa." ISNIE, 2001: Berkeley, California.
- _____ ed. 2002. *Thirsting for Efficiency: The Economics and Politics of Urban Water System Reform*. Oxford: Elsevier Science.

Sokoloff, Kenneth L. and Stanley L. Engerman. 2000. "Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World." *Journal of Economic Perspectives*, 14:3, pp. 217-32.

Sonobe, Tetsushi and Keijiro Otsuka. 2003. "Productivity Effects of Tve Privatization: The Case Study of Garment and Metal Casting Enterprises in the Greater Yangtze River Region." National Bureau of Economic Research.

Spiller, Pablo T. and Cezley Sampson. 1995. "Regulation, Institutions, and Commitment: The Jamaican Telecommunications Sector," in *Regulations, Institutions, and Commitment: Comparative Studies in Telecommunications*. Brian Levy and Pablo T. Spiller eds. New York: Cambridge University Press.

Spiller, Pablo T. and Mariano Tommasi. 2000. "The Institutional Foundations of Public Pollicy: A Transactions Approach with Application to Argentina." Working Paper.

Temple, Jonathan. 1999. "The New Growth Evidence." *Journal of Economic Literature*, 37:1, pp. 112-56.

Wallsten, Scott. 2000. "Telecommunications Privatization in Developing Countries: The Real Effects of Exclusivity Periods." SIEPR Policy Paper: Stanford, CA.

Weingast, Barry R. 1993. "Constitutions as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets." *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)*, 149:1, pp. 286-311.

_____. 1995. "'the Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development." *Journal of Law, Economics and Organization*, 96, pp. 132-63.

Williamson, Oliver E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.
_____. 1996. *The Mechanisms of Governance*. New York: Oxford University Press.

_____. 2002. "The Lens of Contract Applications to Economic Development and Reform." *The Institutional Economics Approach to Aid Effectiveness*. The IRIS Center: Washington, D.C.

World Bank. 1995. *Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of State-Owned Enterprise Reform*. Washington, D.C.: Oxford University Press.

_____. 1998. *Assessing Aid. A World Bank Policy Research Report*. New York: Oxford University Press.

_____. 2002. *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*. Washington, D.C.: Oxford University Press.

_____. 2003. *World Development Report 2003: Sustainable Development in a Dynamic World*. Washington, DC: The World Bank.