

## **HISTORIA, INSTITUCIONES Y SUBDESARROLLO, por Pranab Bardhan** (Traducción y agregado de notas y vínculos: Enrique Bour)

En este artículo es tratado el documento de Pranab Bardhan, “History, Institutions and Underdevelopment”, capítulo 1 del libro *Scarcity, Conflicts and Cooperation: Essays in Political and Institutional Economics of Development* (MIT Press, December 2004). No se incluyen las tablas estadísticas I a V.

### **1. Teoría del desarrollo e instituciones**

Como en economía institucional, el concepto de institución será interpretado en sentido amplio, como reglas de interacción social estructurada. En el campo de la economía del desarrollo, en contraste con los estudios más tempranos sobre las fuerzas de la acumulación del capital o el progreso tecnológico, hoy en día es aceptado ampliamente que la estructural institucional de una economía resulta crucial para comprender el proceso de desarrollo o su ausencia.

Pranab Bardhan es Profesor de Economía en la Universidad de California, Berkeley. Realizó trabajos teóricos y de campo sobre instituciones rurales en países pobres, sobre la economía política de las políticas de desarrollo, y sobre comercio internacional. Ha dedicado una parte de su trabajo al área interdisciplinaria de economía, ciencias políticas, y antropología social. Fue redactor en jefe del *Journal of Development Economics* entre 1985 y 2003. Compartió la cátedra del MacArthur Foundation-funded Network on the Effects of Inequality on Economic Performance entre 1996 y 2007. Mantiene una Distinguished Fulbright Siena Chair en la Universidad de Siena, Italia en 2008-9. Bardhan será BP Centennial Professor at London School of Economics en 2010 y 2011. Bardhan dicta teoría del comercio internacional y dirige seminarios de grado y de posgrado en Desarrollo Económico. En 2003 publicó dos colecciones de sus ensayos selectos: uno sobre Comercio Internacional, Crecimiento y Desarrollo (Blackwell), y otro sobre Economía Política en la India (Oxford University Press). Publicó otro libro: *Scarcity, Conflicts and Cooperation: Essays in Political and Institutional Economics of Development* (MIT Press, 2005). Tiene previsto publicar otro en 2010: *Awakening Giants, Feet of Clay: Assessing the Economic Rise of China and India* (Princeton University Press). Su interés en los países en desarrollo se manifestó en un volumen del cual fue co-editor, *Decentralization and Local Governance in Developing Countries: A Comparative Perspective* (MIT Press, 2006). También es co-editor de *The Contested Commons: Conversations between Economists and Anthropologists* (Blackwell, 2008).



Si tratamos de entender por qué Corea del Sur y Filipinas, que tenían ingresos per cápita y dotaciones de capital humano similares en 1960, se desarrollaron de forma tan divergente en las siguientes tres décadas, o por qué la transición de Polonia al capitalismo en los 1990s fue tan diferente a la de Rusia, las explicaciones institucionales, incluyendo el análisis de las relaciones entre la sociedad y el estado, se han vuelto moneda corriente. Los economistas, naturalmente, no se sienten demasiado cómodos con ello a menos que puedan cuantificar de alguna forma los efectos del contexto institucional. En la literatura sobre desarrollo rural a nivel micro ha habido diversos intentos de cuantificar el impacto de instituciones como la tenencia de la tierra sobre la productividad, o del crédito y de las

instituciones de distribución del riesgo sobre el consumo y la eficiencia productiva<sup>1</sup>. La reseña de Bardhan y Udry no consideró, sin embargo, el nivel macro, que es donde hubo una ráfaga de actividad empírica en la literatura reciente, basada mayormente en regresiones de países de sección cruzada, con el fin de determinar la importancia relativa de los factores geográficos, en contraste con los institucionales, para explicar las performance económica diferencial en distintas partes del mundo. Bardhan es escéptico sobre el valor de los estudios de sección cruzada nacionales para proporcionar una buena apreciación de los mecanismos de desarrollo o subdesarrollo. Dejando de lado los problemas sobre la calidad y comparabilidad de los datos para un amplio número de países pobres existen los problemas usuales econométricos, como la endogeneidad (e.d. las variables independientes pueden a su vez estar determinadas por otros factores que pueden influir en forma simultánea tanto a las variables dependientes e independientes), la selección (e.d. los datos pueden tener un sesgo sistemático en términos de casos dejados de lado o valor cero excluido o elegidos siguiendo algún principio, que puede indicar alguna información relevante), y en particular el sesgo por omisión de variables (en este contexto, cuando se tiene que tomar el mínimo común denominador de variables disponibles para todos los países de la muestra, hay varias variables de importancia obvia que son dejadas de lado, llevando a veces a obtener correlaciones espurias entre las variables informadas). También hay una tendencia a leer de más en los resultados basándose en el principio de las Naciones Unidas de “un país, un voto” (que resulta anómalo cuando la gran mayoría de países es minúscula y un número sustancial de los pobres del mundo vive en un puñado de países grandes) y las instituciones y políticas implementadas a nivel local en un país son a menudo muy diferenciadas entre sí y heterogéneas, exceptuando algunas pocas instituciones macroeconómicas nacionales que manejan la política monetaria, la política cambiaria, etc. A pesar de todo, en esta sección vamos a evaluar brevemente los hallazgos generales de esta literatura macro. En un Apéndice Bardhan lleva a cabo un ejercicio empírico de sección cruzada a nivel país para cuantificar el impacto de variables institucionales y políticas extendiendo la literatura existente. Entre otras cosas, el ejercicio sugiere que debe irse más allá de los límites estrechos de la literatura en curso para concentrarse en las instituciones indudablemente importantes que protegen a los derechos de propiedad individuales, y que hay otras instituciones – como las asociadas al ejercicio de los derechos políticos democráticos – que también pueden resultar muy significativas, en particular si uno está tratando de explicar las variaciones de los indicadores de desarrollo humano (incluyendo el alfabetismo y la longevidad, y no sólo el ingreso per cápita). En la sección siguiente se discute acerca de la importancia de las instituciones sociales y políticas que podrían corregir algunas de las fallas de coordinación omnipresentes que jaquean a una economía en las etapas tempranas de su transformación industrial (y que siguen siendo importantes aunque los derechos de propiedad estén completamente protegidos); estos mecanismos de coordinación – que han sido enfatizados en menor grado en la literatura de la economía institucional – pueden resultar a veces tan indispensables como tener las instituciones de los derechos de propiedad. Por consiguiente, un propósito importante que se persigue es ‘desarmar’ algunas instituciones que se suponen de importancia para el desarrollo.

---

<sup>1</sup> Para una reseña de la literatura y de referencias empíricas, ver P. Bardhan and C. Udry, *Development Microeconomics*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

Los que hacen hincapié en la geografía, más que en las instituciones, apuntan a las enfermedades tropicales, los tipos de cultivos y de suelo, los costos de transporte, la desventaja de países sin salida al mar, etc. que afligen a muchos países pobres de hoy en día. No hay duda de que la presencia de estos problemas hace que salir de la pobreza resulte más difícil. Pero como ha sido señalado por otros autores<sup>2</sup> hay muchos países con desventaja geográfica que ahora son relativamente pobres en el mundo, pero que fueron relativamente ricos en los 1500s (el [Moghal](#), los Aztecas, los imperios incaicos ocupaban algunos de los territorios más ricos de los 1500s, Haití, Cuba y Barbados eran más ricos que los U.S. en la época temprana de las colonias, y así sucesivamente). Este ‘cambio de fortuna’ tiene que ver obviamente más con la historia colonial, las políticas extractivas y las instituciones. Naturalmente, los factores geográficos juegan un rol en determinar a ciertas instituciones en vez de otras. Por ejemplo Engerman and Sokoloff<sup>3</sup> ponen énfasis en los efectos de las precondiciones geográficas (y otras dotaciones factoriales) sobre la evolución de instituciones particulares en las colonias establecidas en el Caribe o en Brasil: el clima y el suelo extremadamente apropiados para cosechas como el azúcar que tenían un valor elevado en el mercado y era producido a bajo costo en las plantaciones esclavistas condujeron a diferencias institucionales sistemáticas en estas colonias en comparación con las establecidas, más tarde, en las zonas templadas de Norte América.

AJR<sup>4</sup> sugieren que las tasas de mortalidad de los colonos europeos tempranos en una colonia (obviamente vinculadas con su geografía y los patrones de la enfermedad) determinaron si los europeos se concentraban principalmente en extraer recursos extractivos o en saquear instituciones o decidían asentarse y establecer instituciones europeas como las que protegían los derechos de propiedad. Tanto las obras de Engerman-Sokoloff como de AJR muestran correctamente la importancia de la arquitectura institucional en la historia, de modo que las instituciones, una vez establecidas, tienen efectos de largo plazo sobre los resultados económicos, y estos efectos perduran aún después de que las instituciones originales desaparecen. Lo cual también fue confirmado por un estudio más desagregado dentro de un país en distritos cruzados: Banerjee and Iyer<sup>5</sup> describieron el efecto significativo de los distintos sistemas de renta de la tierra instituidos por los británicos en la India del siglo 19<sup>o</sup> y que fueron discontinuados tras la Independencia, sobre los indicadores económicos actuales en materia agrícola.

Las ideas de cambios de fortuna en muchos países colonizados por los europeos o el impacto adverso de las instituciones de la India colonial han estado flotando en el ambiente durante varias décadas. El trabajo reciente ha realizado un test de hipótesis más riguroso tratando en particular de tomar en cuenta el problema de endogeneidad de las instituciones. Por ejemplo, AJR (2001) usan las tasas de mortalidad de los colonos como un instrumento de calidad institucional. Aunque éstas puedan constituir un instrumento

<sup>2</sup> Ver D.Acemoglu, S. Johnson, and J. A. Robinson, “[Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution](#)”, Quarterly Journal of Economics, 117(4), 2002, pp. 1231-94. [De aquí en más, a estos autores se hará referencia como AJR].

<sup>3</sup> S. L. Engerman and K. L. Sokoloff, “[Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development among New World Economies](#)”, NBER Working Paper, October 2002.

<sup>4</sup> D.Acemoglu, S. Johnson, and J. A. Robinson, “[The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation](#)”, American Economic Review, 91 (5), 2001, pp. 1369-1401.

<sup>5</sup> A. Banerjee and L. Iyer, “[History, Institutions and Economic Performance: The Legacy of Colonial Land Tenure Systems in India](#)”, unpublished, MIT, 2002.

aceptable para evitar el problema de endogeneidad de las instituciones vis-a-vis el ingreso teniendo en cuenta, por una parte (aunque usualmente una pequeña parte) las variaciones exógenas de la calidad institucional, Bardhan sospecha que en muchos casos este procedimiento logra captar las fuerzas históricas más importantes que impactaron sobre la estructura social y económica de una antigua colonia. Considérese solamente las fuerzas históricas diferentes en grado sumo que dieron forma a las instituciones de las antiguas colonias (con ambientes bastante nefastos en materia de enfermedades) como Brasil, India o el Congo. Luego se tiene a países que lograron escapar de la colonización<sup>6</sup> como China o Tailandia, o en su mayor parte histórica Etiopía, y en tales casos sería inapropiado (y un enfoque demasiado euro-céntrico) atribuir el subdesarrollo principalmente a ‘malas’ instituciones impuestas por los europeos. En particular, los países con una larga historia de estructura estatal y cultura burocrática pueden tener residuos institucionales sustanciales, aún después del interregno colonial<sup>7</sup>, resultando diferentes de los países que carecen de esa historia. Bockstette, Chanda, and Putterman<sup>8</sup> computaron un índice de antigüedad del estado para un gran número de países; muestra que entre los países en desarrollo este índice es mucho más bajo para el África al sur del Sahara y América Latina que para Asia, y que aún en Asia el índice de Corea es varios múltiplos el de Filipinas (país que careció de un estado comprensivo antes de ser colonizado en el siglo 16<sup>o</sup> por España). En muchos países africanos no sólo se carece de antigüedad del estado (en el sentido de un territorio amplio y continuo con estructura estatal por encima de los dominios tribales) en los tiempos anteriores a la colonización<sup>9</sup>, además fueron reagrupados de forma artificial (y forjados cartográficamente hablando en oficinas de estado europeas) por los soberanos coloniales, de modo que el estado post-colonial resultó a menudo incongruente con las estructuras y fronteras pre-coloniales. Lo cual tuvo un efecto adverso serio sobre la legitimidad<sup>10</sup>.

La literatura reciente no sólo ha enfatizado el impacto del legado colonial sobre la performance institucional post-colonial durante las últimas cuatro o cinco décadas; también estableció un distinguo entre fuentes particulares europeas de legalidad en términos de los sistemas legales. Por ejemplo, La Porta et al<sup>11</sup> llamaron la atención sobre

<sup>6</sup> Como plantean D. Rodrik, A. Subramanian and F. Trebbi, "[Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development](#)", unpublished, Harvard, 2002, el grupo de países no colonizado incluye a algunos de ingreso muy elevado como Finlandia y Luxemburgo, así como a países muy pobres, como Etiopía, Yemen y Mongolia, y estas diferencias de ingresos no pueden obviamente relacionarse con ninguna experiencia colonial.

<sup>7</sup> Aún durante el período colonial de la India lo que se describe como el sistema de renta terrateniente británico fue en gran medida moldeado por los sistemas rentísticos de la tierra de la India Moghal.

<sup>8</sup> V. Bockstette, A. Chanda, and L. Putterman, "States and Markets: The Advantage of an Early Start," *Journal of Economic Growth*, Vol. 7 (December 2002): 347-369.

<sup>9</sup> J. I. Herbst, *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control* (Princeton University Press, Princeton, 2000.) sostiene que en el Africa de tierras abundantes del período pre-colonial, el derecho a la tierra no estaba bien definido, y las entidades políticas con fronteras confusas, y sin un territorio bien definido como para defender, no invirtieron en burocracias o en instituciones fiscales y militares.

<sup>10</sup> La mayoría de los estados africanos tiene un bajo score de legitimidad según las mediciones incluidas en P. Englebert, *State Legitimacy and Development in Africa*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2000.

<sup>11</sup> R. La Porta, F. López-de-Silanes, A. Shleifer, and R. Vishny, "[The Quality of Government](#)," *Journal of Law Economics and Organization*, Vol. 15, April 1998; R. La Porta, F. López-de-Silanes and G. Zamarripa, "[Related Lending](#)", *Quarterly Journal of Economics*, 118(1), 2003.



los efectos superiores que, en los países, tiene el sistema anglo-sajón de *common law* sobre el sistema de derecho civil basado en códigos formales, en cuanto al entorno de negocios tanto en términos de otorgar más flexibilidad al cambiar las necesidades de las empresas y de una mejor protección de los oferentes externos de financiación a una compañía (propietarios o acreedores). Dejando de lado ciertas dudas sobre cómo establecer la causalidad en estos estudios nacionales de sección cruzada, se puede cuestionar la evidencia histórica de los propios países ricos. Lamoreaux and Rosenthal<sup>12</sup> hicieron un estudio comparativo de las restricciones impuestas por su respectivo sistema legal a las elecciones de organización de los negocios en los U.S. (con su sistema de *common law*) y Francia (con sus códigos de leyes civiles) a mediados del siglo 19<sup>o</sup> cuando ambos países estaban industrializándose. Concluyen que no hubo nada inherente al régimen legal francés que diera lugar a falta de flexibilidad o de atención a los derechos de los acreedores o de los pequeños accionistas. Muchas reglas en U.S. para los accionistas minoritarios vienen en realidad luego de los escándalos internos de la Gran Depresión. Rosenthal and Berglof<sup>13</sup> también cuestionan la primacía del origen legal al explicar las instituciones de protección al inversor; tomando como ejemplo la historia legislativa de la ley de quiebras de U.S. muestran cómo U.S., que tenía un sistema de *common law* de origen inglés, terminó con un régimen de quiebras muy diferente al del Reino Unido, y cómo las fuerzas ideológicas y políticas dieron forma al desarrollo financiero.

Entre los países en desarrollo los de origen legal francés son principalmente africanos y esto puede tomarse como un *proxy* de otras deficiencias (no medidas) de la capacidad estatal en varios países africanos. En todo caso es debatible cuán importante sea el sistema legal heredado cuando resulta muy frecuente en los países en desarrollo que resulte débil aplicar una ley de los estatutos, y que los tribunales estén atascados y sean corruptos. Con mercados débiles para las transacciones vinculadas los beneficios de trasplantar un sistema legal europeo en reemplazo del sistema indígena en uso fue en muchos casos bastante limitado. Kranton and Swamy<sup>14</sup> muestran en un estudio de la introducción de los tribunales civiles en India británica en los mercados de crédito agrícola de Bombay que, si bien aumentó la competencia, se redujeron los incentivos de los prestamistas a subsidiar a los agricultores en tiempos de crisis, volviéndolos más vulnerables al riesgo por la ausencia de mercados de seguro.

Como se sugirió, gran parte de la literatura de regresión de sección cruzada por países parece preocupada en encontrar instrumentos inteligentes a fin de evitar la endogeneidad de la mayoría de los determinantes del ingreso, pero hallar un instrumento que identifique una fuente exógena de variación es bastante distinto a descubrir una explicación causal adecuada y satisfactoria. Con la ausencia inevitable de datos detallados y relevantes para un gran número de países, a menudo se debe recurrir a un análisis comparativo-histórico general con el fin de comprender el impacto de los arreglos institucionales, y en lo que queda del documento se recurrirá a este método “a la antigua usanza”.

<sup>12</sup> N.R. Lamoreaux and J.L. Rosenthal, “[Organizational Choice and Economic Development: A Comparison of France and the United States during the Mid-Nineteenth Century](#)”, unpublished, UCLA, 2001.

<sup>13</sup> H. Rosenthal and E. Berglof, “[The Political Origin of Finance: The Case of Federal Bankruptcy Law in the United States](#)”, Weatherhead Center Conference paper, Harvard University, 2003.

<sup>14</sup> R. E. Kranton and A.V. Swamy, “The Hazards of Piecemeal Reform: British Civil Courts and the Credit Market in Colonial India”, *Journal of Development Economics*, 58(1), 1999, pp. 1-24.

Lo cual no significa negar que el análisis histórico-comparativo a lo sumo nos permita una visión general de los mecanismos y procesos involucrados, pero no resuelve de manera contundente cuestiones de cuantificación ni permite controlar otros factores que pueden estar afectando simultáneamente a la variable en cuestión ni solucionar la endogeneidad o cuestiones de causalidad inversa. Por mucho tiempo ambos métodos deberán ser utilizados, y las cuestiones conflictivas no serán resueltas hasta que no se disponga de bases de datos detalladas que involucren paneles en los países más importantes, al menos.

## 2. Análisis institucional histórico-comparativo

En Europa occidental y Norte América el análisis histórico-comparativo de las instituciones en el proceso de desarrollo fue ensayado con éxito por North y Greif<sup>15</sup>. North apuntó al compromiso inevitable en el proceso de crecimiento histórico entre las economías de escala y la especialización, por una parte, y los costos de transacción por la otra. En una comunidad pequeña, cerrada, “cara a cara” y pastoril, por ejemplo, los costos de transacción son bajos, pero los de producción altos, porque la especialización y la división del trabajo están seriamente limitadas por el tamaño del mercado definido por el proceso de intercambio personalizado de la pequeña comunidad.

En una economía a gran escala, a medida que se extiende la red de interdependencias el proceso de intercambio personal otorga un espacio considerable a todo tipo de comportamiento oportunista y los costos de transacción pueden ser elevados. Greif examinó las instituciones auto-reforzadas de castigo colectivo por delitos en el comercio a gran distancia en la Alta Edad Media y en un estudio comparativo de los comerciantes del Maghreb y genoveses exploró los fundamentos institucionales del desarrollo comercial.

En las sociedades occidentales a través del tiempo se han inventado complejas estructuras institucionales (legales y societarias) para imponer restricciones a los participantes, reducir la incertidumbre de la interacción social, impedir en general que las transacciones resulten demasiado costosas y así permitir que las ganancias de productividad de una mayor escala y una mejor tecnología logren ser realizadas. Estas instituciones incluyen derechos de propiedad ejecutables definidos y efectivos, contratos formales y garantías, marcas de fábrica, responsabilidad limitada, leyes de quiebra, grandes organizaciones corporativas con estructuras de gobernabilidad a fin de limitar los problemas de agencia, y lo que Williamson denominó el oportunismo ex post<sup>16</sup>. En algunos países de menor desarrollo ciertas estructuras no existen o son débiles o concebidas e implementadas en forma rudimentaria. En estos países el estado suele ser o bien demasiado débil como para garantizar estos derechos e instituciones, y/o demasiado depredador al requerir en demasía, planteando una amenaza. Más allá de la comunidad cara a cara las instituciones

<sup>15</sup> D.C. North, *Structure and Change in Economic History*, Norton, New York, 1981. D.C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, New York, 1990. A. Greif, “[Institutions and International Trade: Lessons from the Commercial Revolution](#)”, *American Economic Review*, 82(2), 1992, 128-33. A. Greif, “[Microtheory and Recent Developments in the Study of Economic Institutions through Economic History](#)”, in D. M. Kreps and K.F. Wallis (eds.), *Advances in Economic Theory*, Cambridge University Press, vol. II, 1997.

<sup>16</sup> O. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism*, Free Press, New York, 1985. Parte del capítulo 1 de este libro puede ser accedido [aquí](#).

desarrolladas por una sociedad para el comercio a gran distancia (o que fracasa en su intento), el crédito y otros mercados inter-temporales e inter-espaciales, cuando las transacciones son tales que las partes las cumplen de por sí, son todos un importante indicador de la capacidad de esa sociedad para desarrollarse. En tal contexto el análisis de North (1990), Milgrom, North and Weingast<sup>17</sup>, Greif (1992) y Greif, Milgrom and Weingast<sup>18</sup> han llamado la atención sobre la importancia de diversas instituciones como la Guilda Mercantil (p.ej. las de las ciudades-estado italianas o las guildas interciudadanas como la [Liga Hanseática](#)), el sistema de la Lex Mercatoria (jueces privados que registraban la memoria pública institucionalizada en la feria de Champagne facilitando un nexo importante comercial entre el norte y sur de Europa), y el Sistema de Responsabilidad Comunal en el comercio Mediterráneo y Europeo durante la última revolución comercial entre los siglos 11<sup>o</sup> y 14<sup>o</sup>. Estas instituciones mejoraron el crecimiento económico reduciendo el oportunismo en las transacciones de gente totalmente desconocida entre sí y creando un mecanismo de reputación multilateral con sustento en la estructura del compromiso creíble, la ejecución de los contratos y la coordinación. Greif sugirió que en la ejecución informal de los contratos mercantiles los que dependen de mecanismos de reputación bilaterales (e.d. cuando el tramposo es castigado sólo por la contraparte víctima de la trampa) son habitualmente más costosos que los mecanismos de reputación multilateral (cuando el castigo es infligido por toda la comunidad a la que pertenece la contraparte) o un sistema de responsabilidad comunitaria en el cual toda la comunidad es conjuntamente responsable si sólo uno de sus miembros hace trampa. En el caso de mecanismos de reputación bilateral, simples consideraciones de [salarios de eficiencia](#) sugieren que, para lograr que un agente comercial a larga distancia sea honesto, el mercader (principal) debe pagarle un salario más elevado que el salario de reserva del agente, en tanto que en formas de ejecución más ‘colectivistas’ este salario no debería ser tan elevado, ya que la penalidad por trampear o el monitoreo de sus compañeros hace que la trampa sea más difícil. Pero en un mundo con información asimétrica, comunicaciones lentas, e interpretaciones plausiblemente diferentes de los hechos en disputa, un mecanismo de reputación multilateral sin coordinación no siempre funcionará, y deberá ser complementado mediante una organización más formal para coordinar las expectativas y la respuesta de los distintos miembros de la colectividad, y para ejecutar los contratos. En Europa medieval la guilda de mercaderes facilitó tal organización. Al regular las relaciones entre los mercaderes y sus diversas ciudades y ciudades del exterior con las que comerciaban fueron capaces de coordinar las respuestas de los mercaderes a los abusos contra cualquiera y obligarlos a participar en embargos comerciales. Esta amenaza creíble de acción de las guildas permitió a los gobernadores medievales comprometerse a respetar los derechos de propiedad de los mercaderes extranjeros, facilitando así el intercambio y la integración de mercados. Muchos países en desarrollo en el mundo tienen una larga historia de instituciones domésticas mercantiles de confianza y compromiso (basadas en mecanismos de reputación multilaterales y códigos informales de conducta y aplicación contractual) – ejemplos de tales instituciones de comercio y crédito a gran distancia abundan entre las familias y grupos mercantiles pre-coloniales y coloniales de India,

---

<sup>17</sup> P. Milgrom, D. C. North, and B. Weingast, “[The Role of Institutions in the Revival of Trade: The Medieval Law Merchant, Private Judges, and the Champagne Fairs](#)”, *Economics and Politics*, 2(1), 1990, 1-23.

<sup>18</sup> A. Greif, P. Milgrom and B. Weingast, “[Coordination, Commitment, and Enforcement: The Case of the Merchant Guild](#)”, *Journal of Political Economy*, 102(3), 1994, 745-76.

comerciantes chinos en la Sudeste asiático, las ‘diásporas mercantiles’ árabes en África occidental, etc.

Por ejemplo, en India pre-colonial, Bayly<sup>19</sup> menciona varios casos basados en la casta (y multi-castas) de asociaciones mercantiles y *panchayats* (tribunales locales o paneles de arbitraje), que actuaban en gran medida como las guildas mercantiles y el sistema de Lex Mercatoria, resp., de Europa medieval, con relación a una amplia y vigorosa economía mercantil. Los instrumentos de crédito como el *hundi* (o letra de cambio), aunque su negociabilidad no siempre fue reconocida en los tribunales formales de derecho (en India británica), regulaban el comercio a miles de millas. Las empresas tenían un registro de los mercaderes dignos de crédito cuyas notas de crédito – *sahajog hundis* – podían esperar ser rápidamente descontadas en el bazaar. Rudner<sup>20</sup> ha estudiado la organización mercantil del sur de la India basada en castas de los Nattukottai Chettiars en el período colonial cuyo elaborado sistema de hundis a gran distancia (donde actuaban como cámaras compensadoras las empresas de elite de castas o *adathis*), decisiones colectivas sobre la estandarización de las tasas de interés, y panchayats de casta que facilitaban las redes bancarias domésticas mediante sanciones se distribuyeron en amplias zonas del sur de India y el sudeste asiático británico.

La literatura de la economía institucional, empero, sugiere que las instituciones tradicionales de intercambio en los países en desarrollo no evolucionaron hacia formas más complejas (impersonales, abiertas, legales-rationales) de reglas o instituciones de ejecución como en la Europa moderna y pone énfasis en la necesidad de semejante evolución. Pero la historia del éxito dramático de rápido progreso industrial en el sudeste asiático en las décadas recientes bajo el liderazgo de familias comerciales chinas sugiere que las organizaciones más “colectivistas” pueden formalizarse en contextos socio-históricos particulares para facilitar el progreso industrial, y los clanes u otras redes particulares pueden a veces otorgar una alternativa viable a la ley contractual y a la propiedad impersonal. En un estudio de 72 empresarios chinos de Hong Kong, Taiwán, Singapur e Indonesia Redding<sup>21</sup> muestra cómo mediante redes sociales específicas de relaciones directas o de conexiones de clanes o regionales construyeron un sistema dependiente del control patrimonial de individuos clave, vínculos de obligaciones personales, contratos relacionales y directorios de entrelazamiento. Como Ouchi<sup>22</sup> observó hace algunos años, cuando hay una elevada ambigüedad del rendimiento y una baja incongruencia de objetivos, la organización basada en clanes puede tener ventajas sobre las relaciones de mercado o una organización burocrática. En la organización clanística la congruencia de objetivos (y por consiguiente un bajo oportunismo) se logra mediante varios procesos de socialización; la evaluación de la performance tiene lugar mediante una sutil lectura de señales, observables por los otros miembros del clan pero no verificables por una autoridad externa. El castigo por incumplir con un contrato implícito es habitualmente una sanción social y una mella de reputación. Otra ventaja es la flexibilidad

---

<sup>19</sup> C.A. Bayly, *Rulers, Townsmen and Bazaar: North Indian Society in the Age of British Expansion 1770-1870*, Cambridge University Press, Cambridge, 1983.

<sup>20</sup> D. W. Rudner, *Caste and Capitalism in Colonial India: The Nattukottai Chettiars*, University of California Press, Berkeley, 1994.

<sup>21</sup> S. G. Redding, *The Spirit of Chinese Capitalism*, Walter de Gruyter, New York, 1990.

<sup>22</sup> W. G. Ouchi, “[Markets, Bureaucracies, and Clans](#)”, *Administrative Science Quarterly*, 25(1), 1980, 129-41.



y la facilidad de renegociación<sup>23</sup>. Otra ventaja de las relaciones clanísticas es la flexibilidad y facilidad para renegociar<sup>24</sup>.

Naturalmente, como podría esperarse, los arreglos en estas familias y grupos comerciales están algo restringidos por una excesiva dependencia de la toma de decisiones y el control centralizados, las finanzas internas, una reducida dotación de talento gerencial, la escala relativamente pequeña de operaciones, y en el caso de organizaciones de gran tamaño por una tendencia a subdividirse en unidades más o menos separadas, cada una de las cuales tiene sus propios productos y mercados. Un problema importante de estos sistemas "colectivistas" de ejecución es que las fronteras de la colectividad dentro de la cual se practican los premios y los castigos pueden no ser las más eficientes y pueden inhibir la realización de transacciones rentables con gente externa a la colectividad. Luego a medida que se expande la escala de actividad económica, que la necesidad de financiación externa y de talento gerencial se vuelve imperativa, y que las amplias inversiones hundidas aumentan la tentación de que alguna parte incumpla, los contratos implícitos relacionales y los incentivos de reputación se vuelven más débiles<sup>25</sup>. Como se ha señalado, los sistemas de gobierno basados en las relaciones pueden tener bajos costos fijos (dadas las relaciones sociales pre-existentes entre las partes y la elusión de los elaborados costos legales y jurídicos y la información pública y costos de verificación de sistemas más basados en reglas), pero hay costos marginales elevados y crecientes (en particular de monitoreo privado) a medida que la expansión comercial involucra vínculos sucesivamente más débiles. En general, en la historia de muchos países en desarrollo, aún si las instituciones de la economía de mercado son prósperas, el proceso de desarrollo de instituciones más complejas adecuadas para la inversión industrial y las innovaciones como resulta familiar en el oeste no tuvo lugar o lo hizo a un ritmo lento. La historiografía nacionalista de estos países condenó por ello, obviamente, a las políticas colonialistas o neo-coloniales. Aunque no se puede negar la importancia de estas políticas y las heridas duraderas del colonialismo, Bardhan se limita a una discusión de los impedimentos institucionales para el desarrollo, que también pueden haber sido válidos y significativos para los países que carecieron de una historia colonial.

---

<sup>23</sup> Como puntualiza Redding (1990): "Muchas transacciones que en otros países requerirían contratos, abogados, garantes, investigadores, opiniones, y retrasos se encuentran entre los asuntos de ultramar manejados por los chinos confiable y rápidamente por teléfono, con un apretón de manos, tomando una copa de té. Algunos de los negocios más importantes de Hong Kong son concluidos mediante una pequeña nota sobre el escritorio de un ejecutivo en jefe, después de una reunión de dos personas." (Historias similares se oyen sobre los comerciantes jasídicos de diamantes de New York y sobre las empresas en los distritos industriales del norte de Italia).

<sup>24</sup> Lo que Holmstrom y Roberts (B. Holmstrom and J. Roberts, "[The Boundaries of the Firm Revisited](#)", *Journal of Economic Perspectives*, 12, 1998, 73-94.) observan de los contratos japoneses entre los fabricantes de automóviles y sus proveedores es aún más cierto de los contratos implícitos familiares y de clan: "...los contratos entre los fabricantes de autos japoneses y sus oferentes son de corto plazo y notablemente imprecisos, comprometiendo en esencia a las partes a trabajar conjuntamente para resolver las dificultades que surjan. En efecto, ni siquiera especifican precios, que en la práctica son renegociados a intervalos regulares... La clave de que el sistema funcione es, obviamente, la naturaleza repetida a largo plazo de las interacciones."

<sup>25</sup> Algunos pros y contras de los contratos relacionales han sido estudiados empíricamente en el caso del sector privado emergente de Vietnam en J. McMillan and C. Woodruff, "[Interfirm Relationships and Informal Credit in Vietnam](#)", *Quarterly Journal of Economics*, 114(4), 1999, 1285-1320.

Una deficiencia importante<sup>26</sup> que bloqueó el progreso del mercado a una economía industrial en varios países pobres está relacionada con los mercados financieros. Aún cuando empresas mercantiles basadas en castas o en clanes progresen en sus redes de reputación multilateral y mecanismos de ejecución, los últimos frecuentemente no serán adecuados para sostener los riesgos mucho más grandes de las inversiones industriales de costos hundidos con amplios períodos de gestación. Estas empresas, en su mayoría, tenían una capacidad limitada (sea en términos financieros o de capacidades específicas) para agregar riesgos y movilizar el capital social hacia emprendimientos industriales de alto retorno y riesgo elevado (sus propios beneficios reinvertidos y el crédito comercial de sus proveedores eran insuficientes). Los grupos comerciales diversificados, que abundan en los países en desarrollo, a veces son vistos como jugadores activos en la asunción de riesgos. Con datos nuevos de grupos comerciales en 15 mercados emergentes, Khanna and Yafeh<sup>27</sup> examinan esta cuestión, hallando cierta corroboración en Brasil, Corea, Taiwán y Tailandia, aunque este tipo de co-seguro no resulta en general significativo o adecuado en un conjunto más grande de países<sup>28</sup>.

Las imperfecciones de los mercados de crédito y accionarios que han sido subrayadas en la literatura sobre información imperfecta son severas en las primeras etapas del desarrollo industrial. En primer lugar, la inversión en aprendizaje por la experiencia [*learning by doing*] no puede ser fácilmente colateralizada, y por consiguiente está sujeta a costos elevados de las imperfecciones de información. Aoki<sup>29</sup> señala la importancia de relaciones estrechas entre los bancos y las empresas<sup>30</sup>, basadas en conocimiento tácito, en un estadio en el que las firmas aún no están dispuestas a ir al mercado de valores con su demanda de información codificable y verificable. Es frecuente que estas relaciones estrechas entre los bancos y las empresas requieran algún sostén de underwriting de riesgos por una autoridad más centralizada en situaciones de mercados de capital no desarrollados, así como una supervisión centralizada estrecha para impedir la colusión y la mala conducta.

En segundo lugar, las externalidades tecnológicas y pecuniarias en la inversión entre empresas (e industrias), que han sido subrayadas por la literatura reciente sobre el

<sup>26</sup> Hubo otra deficiencia institucional importante vinculada con las instituciones agrícolas, que Bardhan comenta en el próximo capítulo de su libro (no incluido aquí), que puede facilitar una base rural sustentable para los programas de industrialización.

<sup>27</sup> T. Khanna and Y. Yafeh, "[Business Groups and Risk Sharing around the World](#)", Harvard Business School Working Paper no. 01-041, 2000.

<sup>28</sup> Con los datos disponibles también resulta difícil distinguir empíricamente entre la asunción de riesgos y la apropiación por parte de los accionistas o "tunelización".

<sup>29</sup> M. Aoki, *Towards a Comparative Institutional Analysis*, MIT Press, 2001. Según Aoki, los mercados constituyen una de las formas más notables producidas por los seres humanos, y los economistas han analizado en forma recurrente su funcionamiento. Pero desde hace poco, los economistas y otros estudiosos comenzaron a apreciar otros tipos de eventos institucionales vinculados así como fenómenos que tienen un impacto considerable sobre la performance económica. Entre estos ejemplos cabe mencionar la disrupción de los estados comunistas, el surgimiento del [Silicon Valley](#) y del [e-commerce](#), la unificación monetaria europea, y las crisis financieras del este asiático. Aoki usa teoría de los juegos para desarrollar una comprensión conceptual y una estructura analítica de las instituciones económicas.

<sup>30</sup> Un estudio hecho en México – ver La Porta et al, nota 11 – asocia estos préstamos vinculados con el "saqueo" de bancos por empresas vinculadas. Se requiere más evidencia empírica sobre este tema. En L. Menkhoff and C. Suwanaporn, "[The Rationale of Bank Lending in Pre-Crisis Thailand](#)", ZEF Discussion Paper no. 66, Bonn, 2003, a partir de 560 archivos de la mayoría de bancos comerciales Thai, se arriba a una conclusión bastante diferente de la de La Porta et al.

desarrollo dan lugar a “complementariedades estratégicas” y efectos de *feedback* positivos que resultan en equilibrios múltiples<sup>31</sup>. Esto resulta particularmente importante cuando las externalidades de información y la necesidad de una red de proveedores próximos de componentes, servicios y facilidades de infraestructura con economías de escala toman sus decisiones de inversión en forma muy interdependiente, y los financistas privados que desean y pueden internalizar las externalidades de los proyectos complementarios y obtener el capital necesario para el complejo de actividades a menudo están ausentes en las etapas tempranas de industrialización. Motivados por algunos ejemplos históricos del siglo 19<sup>o</sup> de Europa continental, Da Rin and Hellmann<sup>32</sup> exhiben en un modelo con complementariedades de inversiones de distintas empresas que los bancos privados actúan como catalizadores de la industrialización siempre que sean lo bastante importantes como para movilizar una masa crítica de empresas, y que tengan suficiente poder de mercado como para ganar beneficios por medio de su costosa coordinación. Estas condiciones no se dieron, por ejemplo, en los casos de los bancos no exitosos de España y Rusia del siglo 19<sup>o</sup>. Aquí es donde la coordinación mediatizada por el gobierno puede resultar de utilidad (aunque tal vez al costo de reducir los incentivos privados de descubrir o de experimentar con una táctica superior de coordinación).

En tanto que Da Rin y Hellmann sugieren que la financiación centralizada puede ser de ayuda en resolver los problemas de coordinación arraigados del lado del tomador de préstamos del mercado, Dewatripont y Maskin<sup>33</sup> se han concentrado en la forma en que la financiación centralizada puede ayudar a resolver problemas de coordinación arraigados en el lado del prestamista del mercado. En un modelo de banca descentralizada en que el capital está disperso muestran que los bancos tendrán una tendencia a sub-invertir en proyectos de largo plazo que impliquen amplios costos hundidos que requieran la co-financiación de varios bancos. Esto sucede porque la co-financiación conduce a un problema de *free-rider* en vigilar a cada banco<sup>34</sup>.

Históricamente, en algunos países (por ejemplo, en Asia oriental en la pos-guerra) el estado jugó un papel importante en resolver este tipo de “fracaso de coordinación” facilitando y complementando la coordinación del sector privado. En este contexto se puede notar que Gerschenkron<sup>35</sup> había subrayado el papel de los bancos de desarrollo

<sup>31</sup> Esta teoría tiene una larga historia en la literatura del desarrollo de la posguerra a partir de P. Rosenstein-Rodan, “[Problems of Industrialization of Eastern and Southeastern Europe](#)”, *Economic Journal*, 53, 1943, 202-11, llegando a K. Murphy, A. Shleifer, and R. Vishny, “[Industrialization and the Big Push](#)”, *Journal of Political Economy*, October 1989. La literatura sobre geografía económica reciente ha subrayado la relevancia de tipos similares de economías de aglomeración y complementariedades estratégicas. Ver por ejemplo P. Krugman, (1979) [Increasing Returns, Monopolistic Competition, and International Trade](#), *Journal of International Economics* 9: 469–479 y P. Krugman, (1980) [Scale Economies, Product Differentiation, and the Pattern of Trade](#), *American Economic Review* 70: 950–959.

<sup>32</sup> M. Da Rin and T. Hellman, “[Banks as Catalysts for Industrialization](#)”, unpublished paper, Stanford University, 1996.

<sup>33</sup> M. Dewatripont, and E. Maskin, “Credit and Efficiency in Centralized and Decentralized Economies”, *Review of Economic Studies*, 62(4), 1995, 541-55.

<sup>34</sup> En realidad se presenta un compromiso. La financiación descentralizada puede no fondear algún proyecto socialmente valioso (llamémoslo error de Tipo I), y la financiación centralizada, por otra parte, puede fracasar terminando con proyectos socialmente ineficientes (error de Tipo II).

<sup>35</sup> A. Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Harvard University Press, Cambridge, 1962. Una revisión de este libro por Albert Fishlow podrá hallarse [aquí](#).

estatales para los últimos industrialistas europeos del siglo 19<sup>o</sup>. Estos bancos estatales (como el Crédit Mobilier de Francia en el siglo 19<sup>o</sup>, o después de la 1<sup>ra</sup> guerra mundial, el Crédit National de Francia y la Societé Nationale de Crédit à l’Industrie de Bélgica, o después de la 2<sup>da</sup> guerra mundial, el Kredintaltant für Weidarufban en Alemania, el Japan Development Bank en Japón, el Korea Development Bank en Corea, y recientemente, el Banco de Desarrollo de China) desempeñaron un rol crítico en la financiación industrial de largo plazo y la adquisición y diseminación de la experiencia financiera en nuevos sectores industriales en los períodos de reconstrucción a gran escala y aguda escasez del capital y capacidad tanto en la historia pasada como reciente.

Pero no sucedió lo mismo en otros países en desarrollo (p.ej. India o México en las recientes décadas). Armendáriz de Aghion<sup>36</sup> señala que, a diferencia de los primeros casos (en particular, Francia, Alemania, y Japón), en los últimos los bancos de desarrollo han sido controlados a menudo por el gobierno en forma exclusiva y pesada, sin un ámbito para co-financiar (o ser co-propietarios de) arreglos con intermediarios financieros privados (que contribuyen a diversificar el riesgo y a diseminar su experiencia), y sin la oportunidad de especializarse en un pequeño número de sectores (lo que contribuye a adquirir experiencia especializada en financiar proyectos de los sectores a que se apunta). Y esto sin tener en cuenta el frecuente problema de riesgo moral que subyace en subsidiar las a veces necesarias pérdidas que realizarán los bancos de desarrollo pioneros, y los peligros siempre presentes de operaciones de préstamo que terminan involucradas en el proceso de distribución con patrocinio gubernamental<sup>37</sup>. Luego, en el salto de la economía

---

<sup>36</sup> B. Armendariz de Aghion, 'Development Banking', Journal of Development Economics, February 1999.  
<sup>37</sup> En Argentina cabe recordar la experiencia del Banco Industrial (BIRA) creado en 1944, redefinido como Banco Nacional de Desarrollo (BND) en 1970, y que fue finalmente liquidado en los años noventa; era una institución estatal destinada a fomentar el crecimiento de las empresas industriales e impulsar las estrategias de desarrollo definidas en el marco del modelo de industrialización por sustitución de importaciones en la Argentina. Consultar Marcelo Rougier, “[Instituciones y crecimiento económico. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo](#)”, 2007, quien sostiene que “los márgenes al desempeño del BND estuvieron dados principalmente por las propias definiciones de la política crediticia y en muchos casos por su actitud pasiva frente al incremento de la demanda. La continuidad de esa política llevó a que la Institución relegara las potencialidades que brindaba concentrar la operatoria con un reducido grupo de grandes empresas en términos administrativos, de gestión y de resultados productivos. Una participación no selectiva del estado fue constituyéndose en una carga creciente para el aparato burocrático y deterioró a la institución estatal, a la vez que tornaba prácticamente insostenible una gestión eficiente...; tanto la racionalidad institucional como la del conjunto del estado fue menoscabada por múltiples factores y circunstancias. Como dijimos, quizás en forma predominante, la inestabilidad político institucional de la Argentina arrastró a sus instituciones y con ellas la estabilidad económica. La ausencia de un grupo social hegemónico o de «coaliciones estables» con un proyecto político y económico de largo plazo exacerbó el comportamiento errático de las decisiones de política económica destinada a favorecer distintos intereses sectoriales generando enormes dificultades a la acción institucional. Este trasfondo de inestabilidad no impidió que se crearan organismos burocráticos o se redefinieran (como el caso del BIRA/BND) pero sí que esas redefiniciones fueran constantes, costosas y poco efectivas en la medida en que dejaban intactas sus características «inerciales», sujetas a presiones políticas, empresariales, sindicales, etc. que sumaban nuevas ineficiencias prontamente «descubiertas» y aprovechadas por demandantes cada vez más experimentados, especializados y entrelazados por redes de intereses. Al no institucionalizarse estas relaciones se individualizaban, cobrando la forma de [...] «anillos burocráticos»; pequeños grupos de industriales en forma fragmentada se contactaban con grupos igualmente pequeños de burócratas, por lo común a través de algún funcionario que actuaba como pivote, otorgando al conjunto del sistema gran precariedad y arbitrariedad. Este proceso de negativas consecuencias para el desarrollo conformaba un círculo vicioso donde el estado no disciplinaba a los empresarios y éstos, a su vez, tampoco lograban disciplinar al estado.”

mercantil a la economía industrial, la capacidad del estado para actuar como catalizador y coordinador en el mercado financiero a veces puede ser crítica. En buena parte de la literatura de la nueva economía institucional se reconoce la importancia del estado pero en sentido estrecho de cómo usar su poder para ejecutar los contratos y los derechos de propiedad, por un lado, y al mismo tiempo cómo establecer su credibilidad sin realizar una demanda confiscatoria a los propietarios privados de estos derechos. El dilema está implícito en la recomendación estándar de un “gobierno fuerte pero limitado”.

Empero, es posible sostener que en los casos exitosos del desarrollo del Sudeste asiático (incluyendo a Japón) el estado desempeñó un papel mucho más activo, interviniendo en el mercado de capitales a veces de modo sutil pero decisivo, usando la entrada regulada de empresas y la asignación de crédito (a veces bajo la amenaza de retirar el crédito de modo nada sutil), en promover y canalizar la inversión industrial, asumiendo el underwriting de riesgos y garantizando préstamos, estableciendo bancos públicos de desarrollo y otras instituciones financieras, alentando el desarrollo de las partes nacientes de los mercados financieros, y empujando a las firmas existentes a mejorar su tecnología y a trasladarse a sectores en línea con una visión global de los objetivos de desarrollo estratégicos<sup>38</sup>. Dentro de este proceso, como fue subrayado por Aoki, Murdock, y Okuno-Fujiwara<sup>39</sup>, el estado ha realizado al mercado en vez de suplantarlo; indujo la coordinación privada facilitando distintos tipos de rentas contingentes a la cooperación. En la época temprana de la industrialización, cuando las instituciones privadas financieras y otras relacionadas estaban subdesarrolladas y la coordinación era insuficiente, el estado del Sudeste asiático creó oportunidades de rentas condicionales al cumplimiento o performance (en la movilización de los ahorros, la comercialización de los inventos, los “torneos” de exportación, etc.) y facilitó el desarrollo institucional influyendo sobre los incentivos estratégicos que enfrentaban las empresas privadas mediante un cambio de los rendimientos relativos de la cooperación en comparación con el equilibrio entre adversarios. (Estas transferencias contingentes son similares al sistema de patentes, en los que la renta monopolística depende de que exista una innovación exitosa). Los criterios de performance en el este asiático incluyeron frecuentemente el éxito exportador, que en un mundo de competencia internacional mantuvo en alerta a las empresas subsidiadas y alentó la conciencia de costo y calidad. El compromiso del gobierno en mantener rentas a los bancos, según su performance, también otorga al banco interés por las relaciones de largo plazo con las empresas y un incentivo más fuerte para rescatar proyectos de inversión que sufran dificultades financieras temporarias – lo cual resulta importante cuando no hay un mercado accionario vigoroso y confiable y los ahorristas intolerantes al riesgo colocan gran parte de su dinero en bancos que lo prestan a las empresas, que llegan a una elevada relación deuda-acciones, lo que los hace particularmente vulnerables a shocks temporarios.

<sup>38</sup> Para una versión reciente del papel del estado en facilitar y engendrar la coordinación, el desarrollo de redes, y la mejora tecnológica en la industria tecnológica de la electrónica y la información en Taiwán, ver Y. Lin, “[Industrial Structure, Technical Change, and the Role of Government in Development of the Electronics and Information Industry in Taipei, China](#)”, Economics and Research Department Working Paper, Asian Development Bank, Manila, May 2003.

<sup>39</sup> M. Aoki, K. Murdock, and M. Okuno-Fujiwara, “Beyond the East Asian Miracle: Introducing the Market Enhancing View”, in M. Aoki, H. Kim and M. Okuno-Fujiwara (eds.), *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*, Oxford University Press, 1997.



No deberían ser subestimadas, tampoco, las dificultades administrativas de semejante coordinación agregada ni las cuestiones de micro-administración del capital que pueden resultar demasiado intrincadas para la capacidad institucional y de procesamiento de información de muchos estados africanos, latinoamericanos o del sudeste asiático. También existe el problema del grado de credibilidad del estado en implementar las transferencias contingentes y llevar a cabo en la práctica la amenaza de retirar la transferencia si la performance no está a la altura de lo esperado. Bajo este aspecto, los estados de África, América Latina o del Sudeste Asiático han sido frecuentemente laxos, en comparación con el Este Asiático, y las transferencias contingentes terminaron rápidamente como subsidios incondicionales o derechos de grupos de intereses favorecidos. Hay que tener en cuenta la experiencia reciente de la crisis del Este Asiático, sobre los problemas de riesgo moral que entraña una relación demasiado íntima entre los bancos públicos y los negocios privados, donde un sistema financiero sostenido por el estado inevitablemente enfrenta presiones políticas y solicitudes de auxilio.

Luego de un crecimiento económico espectacular y de un desarrollo industrial sin precedentes en gran parte del Japón de posguerra, ese país entró en una abrupta recesión a principios de los 1990s y desde entonces se mantuvo en un largo período de estancamiento, del cual sólo ahora está emergiendo. Como expresan Michael M. Hutchison, Takatoshi Ito, y Frank Westermann<sup>40</sup>, “la aparentemente imparable economía japonesa cayó abruptamente en recesión a principios de los 1990s, iniciando un período de recesión o de débil actividad económica, deflación de precios de los bienes y activos, quiebras bancarias, aumento de quiebras de empresas y un creciente desempleo. Esto fue llamado la “gran recesión” (Knutter and Posen), o la “década perdida” (Cargill, Hutchison, and Ito) pero en forma más apropiada debería ser llamada el Gran Estancamiento – un período sostenido de malestar económico general que no había sido visto en el mundo industrial desde los 1930s.” En consecuencia el modelo del Este Asiático mermó en la aprobación pública. Como puntualizan Aoki, Murdock and Okuno-Fujiwara, cuando las tecnologías son complejas y la exploración de nuevas tecnologías se hace altamente incierta frente a los cambios rápidos del entorno, el estado pierde parte de su eficacia en coordinar al sector privado y los sistemas basados en relaciones pueden retrasar una reestructuración activa<sup>41</sup>. Debe puntualizarse sin embargo que éste no es un problema importante de los países pobres en las etapas tempranas de industrialización, cuando aún están luchando para alcanzar la frontera de posibilidades de producción (aunque sujeto a problemas de adaptación tecnológica<sup>42</sup>). Bardhan estima que en general las lecciones del

<sup>40</sup> En *The Great Japanese Stagnation: Lessons for Industrial Countries*, Ch. 1 de *Japan's Great Stagnation: Financial and Monetary Policy Lessons for Advanced Economies*, Ed. by Michael M. Hutchison and Frank Westermann, The MIT Press, 2006.

<sup>41</sup> También puede darse que hayan sido las barreras a la entrada que dieron origen a la renta cooperativa de los productores iniciales las responsables de la dificultad de que nuevos empresarios desafíen a los beneficiarios, lo que pudo haber retrasado la adopción de nueva tecnología. Para un modelo teórico de este aspecto, consultar D. Acemoglu, ‘[The Form of Property Rights: Oligarchic vs. Democratic Societies](#)’, MIT, September 2003.

<sup>42</sup> En un libro muy conocido (S. L. Parente and E. C. Prescott, *Barriers to Riches*, MIT Press, Cambridge, MA, 2000) los autores identificaron las razones principales de un bajo crecimiento de la productividad total de los factores en los países en desarrollo como las barreras impuestas por sus gobiernos a la adopción de tecnología disponible a nivel internacional y la oposición de grupos de intereses influyentes como los sindicatos. Éstos constituyen obstáculos importantes. Pero, como señala Pack en una revisión de este libro (H. Pack, Review of Parente and Prescott (2000), *Journal of Development Economics*, 70(1), 2003, 243-47),

modelo del Este Asiático para las etapas tempranas de transformación industrial de un país pobre son desechadas demasiado fácilmente, señalando los recientes problemas de Japón o de Corea del sur, pero que se puede sostener que la crisis financiera del Este Asiático se ha originado no tanto en un fracaso del estado de desarrollo – sino como resultado de un desmantelamiento parcial y azaroso (dadas las funciones tradicionales de coordinación de las inversiones, creación de capacidad a gran escala en las industrias, y las regulaciones financieras, dando lugar a un monitoreo laxo, en particular del crecimiento de la deuda de corto plazo en moneda extranjera). Este desmantelamiento *precedió* (p.ej. en Corea del sur, en forma apurada, a mediados de los 1990s, con el objetivo de ser aceptado por la OECD) a la aparición de la crisis financiera. Y aún a través de los años de crisis en los países vecinos el banco estatal de desarrollo chino desempeñó un rol dinámico al prestar para proyectos de infraestructura e industrias básicas, catalizando el crecimiento. La queja de que el crecimiento de los países del Este Asiático ha sido más en acumulación de capital y menos en productividad multi-factorial también es de relevancia limitada para los países pobres; casi todos los países, incluyendo a Estados Unidos en gran parte del siglo 19<sup>o43</sup> muestran un patrón similar en las etapas tempranas de industrialización.

Lo que se acaba de exponer subraya el rol del estado en la función necesaria de coordinar en etapas tempranas del desarrollo industrial. Lo cual traslada en parte la preocupación de la literatura de economía institucional con las instituciones para proteger los derechos de propiedad<sup>44</sup>. Las economías en una etapa temprana de su desarrollo están acosadas por problemas de coordinación de varios tipos y los mecanismos de coordinación alternativos – el estado, el mercado, las organizaciones comunitarias<sup>45</sup> -- desempeñan roles diferentes, a veces conflictivos y a veces complementarios, en superar estas fallas de coordinación, roles que van cambiando según el estadio de desarrollo según el contexto y dependiendo del camino. Proclamar la superioridad universal de un mecanismo de coordinación sobre otro es ingenuo, fútil, y a-histórico.

Los mercados son mecanismos soberbios de coordinación que armonizan numerosas interacciones no-cooperativas y que introducen disciplina y premian el comportamiento de alto valor. Pero cuando los derechos residuales [*residual claimancy*] y de control están fuera de línea (por ejemplo, debido a diferencias de propiedad de los activos iniciales que imponen restricciones a las oportunidades contractuales) y hay importantes complementariedades estratégicas en las decisiones de largo plazo, los mercados fracasan en coordinar en forma eficiente. Las implicancias de las “imperfecciones”, y a veces la

---

gran parte del uso efectivo de tecnología no está codificado, sino implícito o tácito, y no puede ser adquirido en el exterior. Los esfuerzos domésticos en adaptarse y asimilar son críticos, para lo cual resulta importante la inversión del gobierno en infraestructura de soporte del mercado y en investigación y entrenamiento y extensión. Compara la productividad total factorial (TFP) de Chile que fue mucho más rigurosa que la de Corea y Taiwán (la última en las décadas iniciales de crecimiento industrial tuvo mayor protección del gobierno y otorgó más derechos de monopolio a las empresas domésticas), y pese a ello la performance de productividad en la última resultó mejor que en Chile.

<sup>43</sup> B. Eichengreen, ‘[Capitalizing on Globalization](#)’, Asian Development Review, vol. 19(1), 2002.

<sup>44</sup> Ver artículo de D. Rodrick, A. Subramanian and F. Trebbi, nota 6. Según este documento, la primacía de los derechos de propiedad en su variable de calidad institucional no implica necesariamente la superioridad de los derechos de propiedad privada sobre otras formas de derechos de propiedad. Rusia, por ejemplo, está situada bastante más abajo que China en su indicador de calidad institucional pese a tener un régimen legal más alineado con las normas europeas que China.

<sup>45</sup> S. Bowles, Economic Institutions and Behavior, Oxford University Press, New York, 2003.

inexistencia de mercados de crédito y seguro son duras para los más pobres, reduciendo la capacidad potencial de inversión productiva, innovación, y desarrollo de recursos humanos.

El estado puede facilitar liderazgo (e imponer incentivos selectivos y presión) sobre los individuos que interactúan cooperativamente en situaciones en las cuales las interacciones no-cooperativas son ineficientes. Pero los funcionarios estatales pueden no tener ni la información ni la motivación para desempeñar su rol; pueden ser ineptos o corruptos, y los mecanismos de responsabilidad política frecuentemente son demasiado débiles como para imponerles disciplina.

En el contexto de fracasos omnipresentes de los mercados y del gobierno a veces se señala que las organizaciones comunitarias, si tienen una membresía estable y mecanismos desarrollados de transmitir la información privada y de hacer aplicar las normas sociales entre sus miembros, tienen el potencial de facilitar a veces una coordinación más eficiente que el estado o el mercado. Pero estas organizaciones también “fracasan” cuando son capturadas por intereses de elite o sectarios, y pueden enfrentar riesgos y costos de pequeña escala covariantes.

Luego, los tres tipos de mecanismos de coordinación tienen sus fuerzas y debilidades, y a veces operan de modo mutuamente conflictivo (estado versus mercado es, por supuesto, la base de los debates tradicionales izquierda-derecha; en cuanto a las organizaciones comunitarias muchos podrán puntualizar en qué medida la burocracia y los procesos de mercado invaden a las administraciones comunitarias tradicionales, por ejemplo, de los recursos ambientales, etc.). Pero también es importante tener en cuenta que sus relaciones no necesariamente requieren una confrontación, esto es que en muchos casos pueden presentarse complementariedades institucionales. Hay casos de asociaciones público-privadas (p.ej. en empresas conjuntas industriales o comerciales o de investigación en siembra, vacunas, y drogas), de organizaciones comunitarias que usan procesos de mercado (p.ej. las compañías ONG-comerciales en Bangladesh para mejorar el acceso a las telecomunicaciones en áreas rurales) y de organizaciones comunitarias vinculadas con el gobierno (p.ej. en India, el caso de administración conjunta forestal entre el departamento forestal del gobierno y las comunidades locales, o [SEWA](#), la conocida organización de mujeres auto-empleadas, que cubre los riesgos sanitarios de sus miembros mediante seguros de compañías estatales, que utilizan las ventajas del amplio *pool* de riesgos del estado, o crecientemente del mercado, ya que el sector de seguros de la India ha sido desnacionalizado en forma parcial)<sup>46</sup>. La economía institucional se enriquecerá si se

---

<sup>46</sup> Un ejemplo típico en nuestro país es la Fundación Export.Ar, una institución mixta integrada por el sector público y el privado para asistir a la comunidad empresarial en sus esfuerzos por comercializar con eficacia sus productos competitivos en el plano internacional, con miras a acceder, ampliar y diversificar sus exportaciones. Sus entidades fundadoras fueron el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos; la Asociación de Bancos Argentinos; la Asociación de Bancos de la República Argentina; la Asociación de Importadores y Exportadores de la República Argentina; la Cámara Argentina de Comercio; la Cámara de Comercio Exterior de Córdoba; la Cámara de Exportadores de la República Argentina; la Cámara de Importadores de la República Argentina; el Club Europa – Argentina; la Confederación General de la Industria de la República Argentina; la Confederación General Económica de la República Argentina; el Consejo Argentino de la Industria; la Sociedad Rural Argentina; y la Unión Industrial Argentina. Todo ello se encuentra apoyado por

amplía el horizonte de discusión y se admite una variedad de arreglos institucionales para enfrentar los apremiantes problemas del desarrollo.

---

una actividad coordinada con las acciones que realiza el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto a través de 120 Embajadas, Consulados y Secciones Económicas / Comerciales de las diferentes representaciones argentinas en todo el mundo. En algunas plazas estratégicas en materia de comercio exterior, se han instalado diversos Centros de Promoción Argentina en los cuales las empresas interesadas encuentran infraestructura y soporte logístico adecuado para lograr un resultado exitoso en sus viajes de negocios.

Una Sociedad Público-Privada se define habitualmente como un contrato de largo plazo de desarrollo y servicios entre el gobierno y una contraparte privada. El gobierno compromete a la contraparte tanto a desarrollar el proyecto como a operar el servicio. La contraparte puede tener que soportar un riesgo sustancial y aún tener que utilizar financiamiento privado. Sus ingresos surgen de una combinación de pagos del gobierno y de tarifas pagadas por los usuarios. El esquema tradicional es uno donde el desarrollo del proyecto está bajo la órbita de un contrato, en tanto que las operaciones y el mantenimiento están regidas por otro. Un problema de este esquema es el de los incentivos de la contraparte privada. Una ventaja potencial muy discutida de las SPPs es que, al “hacer un solo paquete” con la construcción y las operaciones, se induce al desarrollista a internalizar reducciones de costo en la etapa de operaciones por medio de inversiones llevadas a cabo en la etapa de desarrollo. Pero también se puede perder en eficiencia, porque el mejor desarrollista puede no resultar ser el mejor operador. Tanto es así, que hasta puede alentar a realizar inversiones que reduzcan los costos futuros a expensas de la calidad del servicio. Ver J.J. Laffont and J. Tirole (1988) “Repeated Auctions of Incentive Contracts, Investment and Bidding Parity, with an Application to Takeovers,” *Rand Journal of Economics*, 19. También puede darse el caso de que en razón de su complejidad, las SPPs también resulten en una difícil negociación. Ver Vålilä, T. (2005) “[How Expensive are Cost Savings? On the Economics of Public-Private Partnerships](#),” *European Investment Bank Papers*, 10(1). Este autor sostiene que “la principal conclusión es que las SPPs pueden tener beneficios superiores a los de la oferta pública tradicional en términos de eficiencia económica, pero que también hay costos a ser tenidos en cuenta, que podrían llegar a ser mayores que sus beneficios. Una SPP puede ser considerada como instrumento alternativo de intervención del sector público para dar alivio a los fracasos del mercado y salvaguardar la eficiencia asignativa de la economía. Contrastando con la forma más tradicional de ofrecer servicios públicos y de infraestructura donde el sector público financia y tiene la propiedad de los activos productivos, una SPP se basa sobre la noción de que el sector público tiene chances de salvaguardar la eficiencia asignativa aunque los activos sean financiados y de propiedad del sector privado, que también es el que provee los servicios finales a la población. El sector público mantiene el control sobre la eficiencia asignativa por medio de un contrato a largo plazo con el socio privado que estipula la cantidad y calidad del servicio a ser suministrado.”