



# La primacía de las instituciones

## (y lo que implica)

*Dani Rodrik y Arvind Subramanian*

**U**N problema crucial de la economía del desarrollo es explicar la enorme diferencia entre el ingreso promedio de las naciones más pobres y las más ricas. ¿Cómo surgió? ¿Es posible reducirla?

Para responder, podemos seguir el rumbo de tres escuelas de pensamiento: primero, la antigua y reconocida teoría que asigna un papel preponderante a la *geografía*, el determinante clave del clima y los recursos naturales, que también puede decidir las enfermedades que prevalecen, los costos de transporte y la difusión de la tecnología de zonas más adelantadas. Por ende, ejerce una fuerte influencia en la productividad agrícola y la calidad de los recursos humanos. Entre las obras más destacadas que siguen esta tradición figuran trabajos recientes de Diamond y Jeffrey Sachs (véase la pág. 38).

La segunda teoría destaca el papel del comercio internacional como promotor de la variación de la productividad y el aumento del ingreso: se trata de la perspectiva de la *integración* porque da a la participación en la economía mundial —y a sus impedimentos— una función estelar propicia para la convergencia económica entre las regiones pobres y las ricas. Los debates acerca de la globalización se refieren en buena medida a las virtudes de este concepto.

La tercera se centra en las *instituciones*, sobre todo en la función de los derechos de propiedad y el estado de derecho: lo que importa son las reglas de juego de una sociedad, según las definen las normas de conducta explícita e implícita que prevalecen y su poder para crear incentivos apropiados para un comportamiento económico deseable. Este concepto, vinculado quizá en especial al Premio Nobel Douglass North, ha sido el tema de una serie de recientes estudios econométricos, en particular de Daron Acemoglu (véase la pág. 27), Johnson y Robinson.

La idea de que uno de estos determinantes (o acaso todos) pueda explicar bien las grandes variaciones del ingreso entre los países puede parecer absurda a primera vista. Pero los economistas se inclinan por la parsimonia, y queríamos averiguar qué pasa cuando se prueba una de estas teorías frente a otra. El análisis de regresión nos permitió obtener algunos resultados claros y asombrosos, con amplias repercusiones

para las condiciones del desarrollo, examinadas más adelante, que indican que la calidad de las instituciones predomina sobre todo lo demás. Si se neutraliza el efecto de las instituciones, la geografía tiene, como mucho, un débil efecto directo en el ingreso, aunque otro intenso pero indirecto a través de ellas porque influye en su calidad. Análogamente, el comercio internacional produce un efecto significativo en dicha calidad pero no uno positivo y directo en el ingreso.

### **Causalidad compleja**

No es fácil formular una estrategia empírica razonable para determinar qué parte de la variación internacional del nivel de ingreso puede explicar estos tres determinantes y si tiene la misma importancia: hay que desenmarañar la compleja red de causalidad que implican estos factores y niveles, como se ve en el gráfico 1.

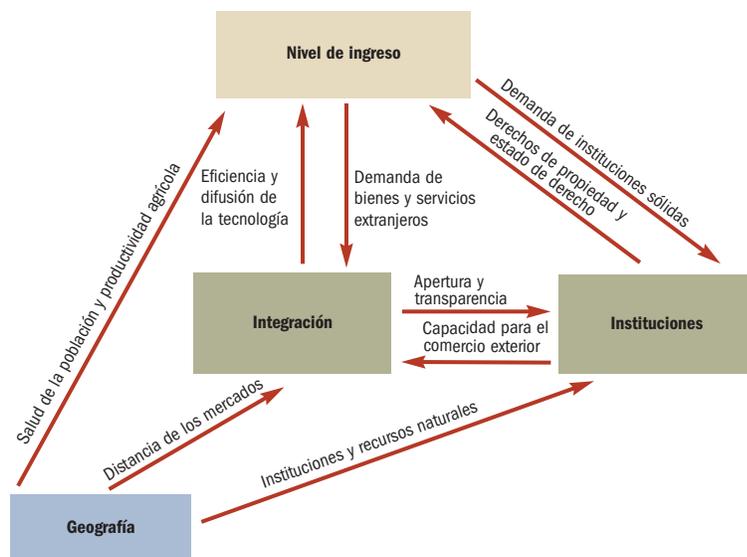
La geografía es el único determinante que puede considerarse exógeno, o sin influencia del ingreso. Como se observa, puede afectar al ingreso directamente (determinando, digamos, la productividad agrícola) e indirectamente, por su impacto en el grado de integración del mercado o en la calidad de las instituciones. Pero la causalidad se da en ambos sentidos en el caso de la integración del comercio y las instituciones: la integración puede aumentar el ingreso pero es igualmente posible que el comercio sea resultado de la mayor productividad de una economía. Las mejores instituciones y la mayor protección de los derechos de propiedad aumentan la inversión y fomentan el progreso tecnológico, incrementando así el nivel de ingreso, pero las primeras también pueden ser consecuencia del desarrollo económico porque cuando los ciudadanos aumentan su riqueza exigen la mejora de la calidad institucional.

Aquí adoptamos una estrategia sencilla pero general que nos permitió estimar los elementos del gráfico 1 simultáneamente y, a la vez, tener en cuenta la compleja estructura de la causalidad. En términos econométricos, con un enfoque de variables instrumentales, estimamos una serie de regresiones que relacionan el nivel de ingreso con indicadores de geografía, integración e instituciones. Empleamos, concretamente, instrumentos para los dos determinantes endógenos

Gráfico 1

## Los determinantes del ingreso

El desarrollo y sus determinantes están ligados por una multitud de vínculos complejos; por eso es difícil aislar y cuantificar la causalidad.



—instituciones e integración— basándonos en el trabajo de 2001 de Acemoglu, Johnson y Robinson y el de 1999 de Frankel y Romer, respectivamente, que nos permitieron captar la variación del determinante exógeno.

Los resultados (gráfico 2) muestran que la calidad de las instituciones (medida por un indicador compuesto de varios elementos que captan la protección brindada a los derechos de propiedad y la solidez del estado de derecho) es el único determinante positivo y significativo del nivel de ingreso. Cuando se neutralizan las instituciones, la integración no tiene un efecto directo en el ingreso, mientras que la geografía tiene, como máximo, débiles efectos directos. Los resultados son muy sólidos y no se modifican dentro de una gama grande de alteraciones razonables de nuestra especificación econométrica básica (muestras distintas, otros indicadores de geografía e integración, diferentes instrumentos y otras covariables, etc.).

En cuanto a la relación entre los determinantes, comprobamos que la calidad institucional siempre tiene un efecto positivo y significativo sobre la integración, mientras que ésta también tiene un efecto (positivo) en dicha calidad, lo que sugiere que el comercio puede tener una repercusión indirecta en el ingreso al mejorar las instituciones. Los resultados también tienden a confirmar los de Easterly y Levine de 2002; a saber, que la geografía es un determinante importante de la calidad institucional.

¿Cuánto pueden hacer subir el ingreso unas buenas instituciones? Nuestras estimaciones indican que un aumento de su calidad puede producir un gran incremento del ingreso per cápita. Por ejemplo, en términos estadísticos, la diferencia entre esta calidad medida en Bolivia y en Corea equivale a una desviación estándar, o una diferencia de 6,4 veces. Es decir, si Bolivia consiguiese instituciones de la calidad de las de Corea,

su PIB se aproximaría a US\$18.000 en lugar de los US\$2.700 actuales. No es coincidencia que esa sea más o menos la diferencia de ingreso entre ambos países.

## Funciones de las instituciones

Los últimos trabajos sobre las instituciones y el crecimiento económico se han centrado en la importancia de las que protegen los derechos de propiedad y garantizan el cumplimiento de los contratos. Podríamos llamarlas *creadoras de mercado* puesto que, en su ausencia, los mercados no existen o funcionan muy mal. Pero el desarrollo económico a largo plazo exige algo más que impulsar la inversión y la empresa; habrá que tratar de construir otros tres tipos de instituciones para mantener el ímpetu del desarrollo, lograr flexibilidad ante las conmociones y facilitar una distribución socialmente aceptable de la carga frente a dichas conmociones, a saber:

- *Reguladoras de mercado*; es decir, las que se ocupan de las externalidades, las economías de escala y la información imperfecta; por ejemplo, las entidades reguladoras de las telecomunicaciones, el transporte y los servicios financieros.

- *Estabilizadoras de mercado*; es decir, las que aseguran una inflación baja, minimizan la volatilidad macroeconómica y evitan las crisis financieras; por ejemplo, los bancos centrales, los regímenes cambiarios y las normas presupuestarias y fiscales.

- *Legitimadoras de mercado*; es decir, las que proporcionan seguro y protección social, se ocupan de la redistribución y controlan el conflicto; por ejemplo, los sistemas de pensiones, los planes de seguro de desempleo y otros fondos sociales.

Algunas de las funciones de estabilización y legitimación se han comprobado en un estudio de Rodrik de 1999 sobre varios países subsaharianos: 15 alcanzaron tasas de crecimiento de más del 2,5% al año antes de 1973, pero en razón de la debilidad de las instituciones, pocos o ninguno pudo resistir los efectos del alza del petróleo y otras conmociones macroeconómicas de los años setenta y, en el periodo siguiente, el crecimiento disminuyó marcadamente. Las respuestas macroeconómicas a tales conmociones tienen graves repercusiones en la distribución. Por ejemplo, ante una crisis de balanza de pagos, los países tienen que reducir la demanda agregada por medio de políticas fiscales más restrictivas. ¿Pero cuáles y cómo? ¿En forma de aumento de los impuestos o de reducción del gasto? En este último caso, ¿debe el recorte hacerse en defensa, capital, salud o educación? Unas instituciones sólidas, en especial las que facilitan una amplia participación, permiten manejar estas disyuntivas con el mínimo costo posible y prevenir que los dilemas sociales y políticos magnifiquen el golpe económico inicial.

## La función no determina la forma

Las instituciones son decisivas para el desarrollo, pero cada una de las funciones que cumplen tiene una multitud de opciones en cuanto a su forma específica ¿Qué tipo de sistema

jurídico debe adoptar un país: anglosajón, romano o una combinación de ambos? ¿Cuál es el punto de equilibrio entre competencia y regulación para superar algunas de las fallas corrientes de mercado? ¿Cuál es el tamaño apropiado del sector público? ¿Cuánta discreción y cuánta flexibilidad debe haber en los mecanismos de conducción de las políticas fiscal, monetaria y cambiaria?

Lamentable y llamativamente, el análisis económico no sirve mucho de guía. Es verdad que se acumulan las pruebas de que en la combinación institucional deseable hay un elemento grande de especificidad del contexto que surge de las diferencias históricas, geográficas, de economía política u otras condiciones iniciales, lo que ayudaría a explicar por qué los países en desarrollo que lograron el éxito casi siempre han incorporado elementos poco ortodoxos en las políticas ortodoxas. En Asia Oriental se combinó la orientación al exterior con la intervención industrial. China injertó un sistema de mercado en una economía planificada en lugar de eliminar por completo la planificación centralizada. Mauricio creó zonas francas para las exportaciones en lugar de aplicar una liberalización general. Hasta Chile combinó los controles de capital con otras medidas económicas bastante ortodoxas. Estas variaciones también podrían explicar por qué persisten importantes diferencias institucionales —en la función del sector público, la índole del sistema jurídico, el gobierno de las empresas, los mercados financieros y laborales, y los mecanismos del seguro social, entre otros— entre los países avanzados de América del Norte, Europa Occidental y Japón. Además, las soluciones institucionales que sirven en determinado ámbito pueden ser inapropiadas en otro que carezca de las normas y las instituciones complementarias. En otras palabras, las innovaciones institucionales no siempre se transplantan bien.

Entonces, ¿en qué forma deben escogerse las opciones institucionales? El análisis económico puede ayudar identificando los incentivos de las distintas combinaciones así como las ventajas y desventajas del caso, pero en las sociedades la deliberación pública y la elección colectiva tienen un papel muy importante. De hecho, la democracia política sirve de meta-institución que ayuda a las sociedades a elegir las institu-

ciones. Aunque los indicadores de la democracia no siempre explican cuáles países crecen con mayor o menor lentitud en ciertos períodos, sí explican el nivel de ingreso a largo plazo. Es decir, es posible lograr rachas de crecimiento con distintas combinaciones de instituciones políticas, como lo confirma lo sucedido después de la segunda guerra mundial, pero al parecer la democracia hace más fácil sostenerlas y transformarlas en niveles de vida más altos.

### ¿Están predeterminados los resultados del desarrollo?

El fuerte papel que tienen la historia y la geografía en perfilar las instituciones, ¿significa que las políticas de hoy tienen escaso impacto y que la trayectoria del desarrollo humano está predeterminada? Algunos dicen que sí. Easterly y Levine, por ejemplo, insisten en que las políticas no tienen efecto en el nivel de ingreso cuando se neutralizan las instituciones. Pero nada en nuestro trabajo apoya esta idea de predestinación, sino que sostenemos que el marco utilizado en publicaciones recientes no es apropiado para probar si las políticas tienen efecto. Lo que se explica —el nivel de ingreso— es un fenómeno a muy largo plazo, resultado de acciones acumuladas durante siglos. No es razonable suponer que las políticas, medidas en un plazo más corto, puedan explicar un fenómeno de tan larga data.

Además, las instituciones cambian, aunque con lentitud. Por ejemplo, entre los años setenta y los noventa hubo algunos cambios notables en la calidad de las instituciones, uno de cuyos indicadores es el índice que mide la limitación del poder ejecutivo. Veinte países aumentaron su calificación en más del 40%. Por supuesto, la forma en que puede concretarse el cambio institucional es un tema difícil, quizás central en muchas de las discusiones actuales sobre crecimiento y desarrollo, pero no debe dudarse de que sí pueden cambiar ni de que tienen un efecto perdurable en el desarrollo.

### Implicaciones para los préstamos en pro del desarrollo

Los resultados a que hemos llegado deberían plantear serios interrogantes sobre la forma en que el FMI y el Banco Mundial

Gráfico 2

#### La calidad institucional realmente importa

La calidad institucional puede incrementar sustancialmente el ingreso, algo que no logran por sí solas la integración mundial ni la geografía



Fuente: Autores.

Nota: Los diagramas reflejan el efecto causal de cada determinante sobre el ingreso una vez neutralizado el efecto de las demás. Los indicadores de la integración y la geografía son la relación comercio exterior/PIB y distancia del ecuador, respectivamente. Para más detalles, véase Rodrik, Subramanian y Trebbi (2002).

<sup>1</sup>Expresado en términos de la PPA: paridad del poder adquisitivo.

establecen las condiciones para los préstamos; es decir, la condicionalidad. Si el cambio institucional es lento, los plazos de los programas de ajuste estructural deben reflejar ese hecho. El ajuste que mejoraría en forma sostenible las perspectivas de desarrollo no puede realizarse en tres o cinco años, duración típica de estos programas. Creer y pensar de otro modo prácticamente garantiza el fracaso de las expectativas.

Menos evidente es que, si las instituciones son realmente determinantes del desarrollo, no podemos evaluar las políticas tradicionales —fiscal, monetaria, cambiaria o reforma estructural— mirando meramente los efectos previstos. Cuando no se modifican en forma apropiada las instituciones en que se basan, la condicionalidad de las políticas suele ser ineficaz. Por lo tanto, hay que repensar la concentración exclusiva de la condicionalidad en formular las políticas adecuadas. Considérese Nigeria: la exhortación a ahorrar con prudencia los ingresos petroleros se ha ignorado sistemáticamente ¿Era realista esperar que Nigeria se atuviera a las políticas fiscales fijadas como meta si para lograrlo tenía que reordenar el gasto de esos ingresos?

En la condicionalidad, la norma durante años ha sido fijar lo que podría denominarse micrometas relativas a las políticas y a los resultados. Pero en los países donde faltaban los requisitos institucionales, había menos probabilidad de que la condicionalidad tuviera éxito y, si no faltaban, la microcondicionalidad era, en principio, superflua. En este reconocimiento de la necesidad de encontrar las condiciones institucionales correctas en lugar de microadministrar resultados se basa la tendencia de explorar nuevas formas de lograr la eficacia de la ayuda, ilustrada por la Cuenta para el Desafío del Milenio

creada por Estados Unidos y, en cierta medida los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza del FMI.

Alejarse de la microcondicionalidad basada en los resultados tendría otras ventajas porque no se corresponde con la idea de identificación que, debidamente definida, implica dejar a los países cierta libertad para que encuentren sus propias soluciones institucionales y de política para los problemas de desarrollo.

Identificar las precondiciones institucionales apropiadas para asegurar la eficacia de la asistencia para el desarrollo es tarea difícil. Una posibilidad es crear una lista de países que podrían recibir esta ayuda con arreglo al cumplimiento de los requisitos de un marco institucional básico: estado de derecho, poder judicial independiente, prensa libre y participación política, pero la lista plantearía una serie de preguntas complicadas. ¿Cómo medir estos requisitos? ¿Pueden tener objetividad? ¿Qué pasa con los países que no cumplen algunos, como sin duda hicieron al principio Chile, China, Corea y Uganda? También está el problema inverso. En la actualidad, ¿habría garantía de que Nigeria e Indonesia, que oficialmente cumplen con los requisitos, utilizarían bien la asistencia para el desarrollo? Los recientes estudios comparativos de países sobre los determinantes del desarrollo son solo el comienzo que nos indica la dirección correcta; queda por delante un campo abierto y fascinante para la investigación. ■

## La necesidad de encontrar las precondiciones institucionales correctas en lugar de microadministrar resultados.

*Dani Rodrik es profesor de Economía Política Internacional en la Universidad de Harvard y Arvind Subramanian es Asesor del Departamento de Estudios del FMI.*

El artículo se basa en "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development", de Dani Rodrik, Arvind Subramanian y Francesco Trebbi, NBER Working Paper 9305, octubre de 2002 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

### Bibliografía:

Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James A. Robinson, 2001, "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation", *American Economic Review*, vol. 91 (diciembre), págs. 1369–1401.

Diamond, Jared, 1997, *Guns, Germs y Steel* (Nueva York: W.W. Norton & Co).

Easterly, William y Ross Levine, 2002, "Tropics, Germs, and Crops: How Endowments Influence Economic Development" (inédito; Washington: Centro para el Desarrollo Mundial e Instituto de Economía Internacional).

Frankel, Jeffrey y David Romer, 1999, "Does Trade Cause Growth?" *American Economic Review*, vol. 89 (junio), págs. 379–99.

North, Douglass C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Nueva York: Cambridge University Press).

Rodrik, Dani, 1999, "Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses," *Journal of Economic Growth*, vol. 4, No. 4, págs. 385–412.

———, 2003, "Institutions, Integration, and Geography: In Search of the Deep Determinants of Economic Growth", en *In Search of Prosperity: Analytic Country Studies on Growth*, edición a cargo de Dani Rodrik, de próxima publicación (Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press).

Sachs, Jeffrey D., 2001, "Tropical Underdevelopment", NBER Working Paper 8119 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).