

Informe de Economía e Instituciones

Escuela de Economía. Programa de Estudios en Economía e Instituciones
Año 1, N° 1, abril 2008

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central “San Benito Abad”. Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Informe de Economía e Instituciones [en línea], Año 1 N° 1 (2008, abril). Universidad Católica Argentina. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Economía. Programa de Estudios en Economía e Instituciones. Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/informe-economia-instituciones-01-2008.pdf> [Fecha de consulta:.....]

(Se recomienda indicar fecha de consulta al final de la cita. Ej: [Fecha de consulta: 19 de agosto de 2010]).



Departamento de Economía
Programa de Estudios en Economía e Instituciones

Informe de Economía e Instituciones

Año 1 – Número 1
Abril de 2008

Índice

Resumen ejecutivo	2
Columnas	
■ El Debate sobre el Rol del Estado , por Marcelo F. Resico.....	3
■ La Función Pública y el Desarrollo Argentino , por Gerardo Sanchis Muñoz	5
■ El Rol de las Instituciones en la Performance Económica , por Gabriel R. Molteni	7

Editor: Dr. Marcelo Resico, Director del PEI

Asistente: Tomás Oberst

Consejo Consultivo: Dr. Patricio Millán, Dr. José María Dagnino Pastore

Email: peiuca@uca.edu.ar

Tel: 4338-0649

El contenido del presente informe es responsabilidad de sus autores y no compromete la opinión de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Se autoriza su reproducción citando la fuente.

Presentación

Con este informe se lanza el Programa de Economía e Instituciones (PEI) del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la UCA. El objetivo de este programa es profundizar en el estudio de las instituciones que influyen en el desarrollo económico y social de la Argentina. De acuerdo con los avances que ha habido en la ciencia económica, nuestro análisis de las instituciones tendrá un sentido amplio, incluyendo las reglas formales e informales, estructura de incentivos y otros factores que determinan el comportamiento de los individuos y las organizaciones. El PEI pretende ser un referente en lo que se conoce como economía institucional y para esto organizará una base de datos con documentos e información estadística, promoverá la realización de estudios y conferencias y reunirá a los especialistas e interesados en esta importante temática, que ha sido tradicionalmente poco enfatizada en el país.

El Informe de Economía e Instituciones se publicará bimestralmente y contendrá artículos cortos sobre el tema, elaborados por los profesores e investigadores de la UCA, así como comentarios sobre estudios, trabajos y libros de otros expertos. Este nuevo Informe complementa los otros informes que publica regularmente el Departamento de Economía, como los Informes de Coyuntura Económica y de Empleo y Desarrollo Social. A través de ellos cubrimos un amplio espectro de los problemas más relevantes de la Argentina. Invitamos a todos nuestros lectores a enviarnos sugerencias y colaboraciones.

Patricio Millán
Director
Departamento de Economía

Resumen Ejecutivo

En su primer número el Informe de Economía e Instituciones cuenta con tres columnas que abordan temas teóricos y de política económica con respecto al ámbito institucional.

En la primera, Marcelo F. Resico aborda *El Debate sobre el rol del Estado*, subrayando que la cuestión central del debate debe cambiar de una enfocada en la magnitud del estado, a una centrada en la calidad del estado y sus condiciones. Posteriormente pasa a presentar tres modelos de estados eficientes a la luz de los indicadores disponibles con sus características. Finalmente sostiene que este debate, como en otras cuestiones de importancia vital para el país, sean tratadas en el ámbito público de una manera pluralista y centrado en soluciones concretas.

En la segunda columna, *La Función Pública y el Desarrollo Argentino*, Gerardo Sanchis Muñoz trata la cuestión de cómo la degradación de la función pública ha repercutido en forma contraproducente en el desarrollo económico argentino. Una de las principales causas el autor la encuentra en las relaciones contraproducentes entre la función pública y el sistema político caracterizado por el patronazgo. Se desarrollan posteriormente distintos elementos que explican las características necesarias de una función pública eficiente.

En la tercera, *El Rol de las Instituciones en la Performance Económica*, Gabriel Molteni presenta a la Nueva Economía Institucional. La NEI ha realizado una gran contribución al integrar la teoría de las instituciones a la Economía. Ronald Coase y Douglas North son dos de los pilares fundamentales de esta rama de la ciencia que se ha desarrollado con gran velocidad en las últimas décadas y en esta columna se trata de responder ciertas preguntas acerca de cómo enfoca la NEI la temática de las instituciones.

Columnas*

El Debate sobre el rol del Estado

Por Marcelo F. Resico²

Tanto en política como en economía, cuando se las plantea de un modo sobre-ideológico o meramente retórico, las distintas soluciones y recomendaciones prácticas parecen sucederse como modas. Esto es así muy especialmente con respecto a la relación entre estado y mercado en el caso de la Argentina reciente, y no tan reciente también.

“... En economía las distintas soluciones...parecen sucederse como modas”

Esto sucedió, por ejemplo, durante la década de los años 90, cuando se impuso una orientación para la cual la solución del problema acerca de la

adecuada relación entre estado y economía pasaba por la mera reducción del estado. En algunos casos de la actualidad, por contraste, parece imponerse la perspectiva contraria: que agrandar el estado, o proveerlo de más y más instrumentos y recursos, es de por sí bueno. Los datos de la realidad económica e institucional contradice ambas posturas.

La idea de esta nota es presentar a través de una comparación internacional cómo la respuesta a este interrogante, por lo menos en los ejemplos que disponemos de países bien organizados y gobernados, no pasa por un problema cuantitativo: de tener más o menos estado, sino más bien por diversas formas de desarrollar un estado eficaz, que promueva el desarrollo económico con equidad social.

Si tomamos los datos del ranking de competitividad mundial del IMD de Suiza, y seleccionamos dos variables de las muchas que se utilizan para construir el índice: por un lado el tamaño del gobierno –medido en términos del gasto público como proporción del Producto Interno Bruto– y lo comparamos con el ranking de la Eficiencia

“Hay tres modos de clasificación de estados eficientes: el modelo asiático, el modelo anglosajón y el modelo de Centro y Norte de Europa”

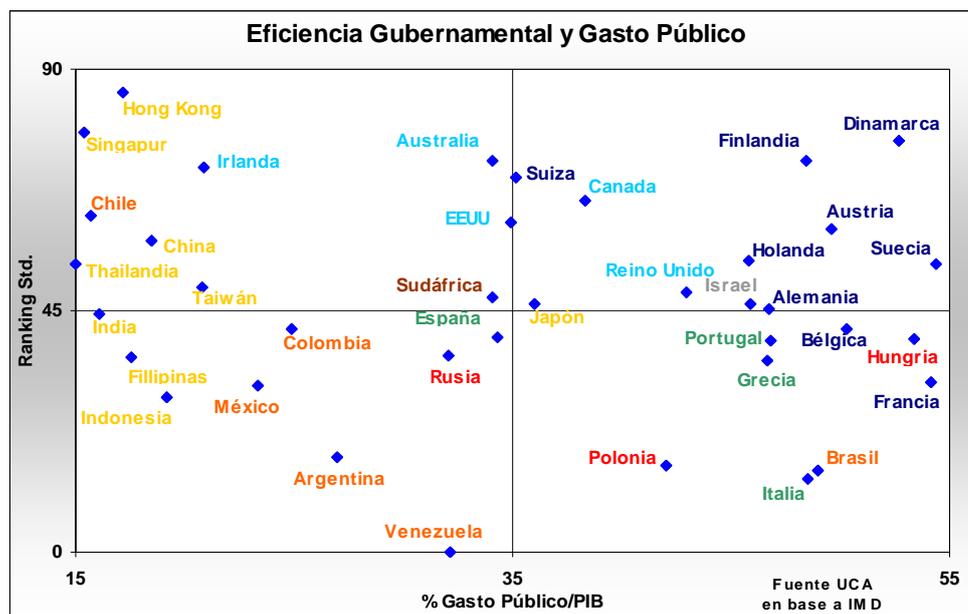
*Los artículos publicados son responsabilidad de sus autores y no comprometen la opinión de la Universidad Católica Argentina.

² Director del Programa de Estudios en Economía e Instituciones, Departamento de Economía, UCA.

del Gobierno (que es uno de los 4 factores que explican la competitividad de un país, junto con el Rendimiento Económico, la Eficiencia Empresarial y la Infraestructura) veremos diferentes soluciones exitosas y otras que más bien presentan deficiencias a mejorar.

Desde este punto de vista, y como queda ilustrado en el gráfico adjunto a la nota, podemos ver tres modos, o modelos principales (todos ellos a su vez presentan alguna excepción) de clasificación de estados eficaces.

1. El "modelo asiático": bajo gasto del estado, entre el 15 y el 20 % de relación entre el gasto y el PIB. Dentro de este grupo podemos identificar países con estados más eficaces, como Hong Kong y Singapur y otros con un ranking menor como Filipinas e Indonesia. Este grupo asimismo presenta la excepción de Japón, que se encuentra en el área de lo que hemos denominado "modelo anglosajón".
2. El "modelo anglosajón": que se caracteriza por un gasto en relación al PIB intermedio, entre los grupos definidos, e incluye a Australia, Canadá y Sudáfrica. Este grupo presenta la excepción Irlanda que queda dentro de lo que definimos como modelo asiático, y hasta cierto punto El Reino Unido que se acerca al área del "modelo de Centro y Norte de Europa".
3. El "modelo de Centro y Norte de Europa": este grupo está constituido por países como Dinamarca, Finlandia, Austria, etc, que tienen una elevada relación entre gasto público y el tamaño de la economía (PIB). La excepción de este grupo está constituida por la Confederación Suiza.



Por otra parte existen países que no constituyen grupos definidos, como por ejemplo los de Latinoamérica. En este caso hay países que, según la dimensión de su estado, van desde el "modelo asiático" como Chile, hasta el "modelo del Centro y Norte de Europa," como el caso de Brasil. Lo que constituye la constante es que casi todos los países de Latinoamérica tienen un estado poco efectivo, es decir, se encuentran en la parte inferior de la tabla, con la única excepción de Chile.

Un elemento importante adicional, desde el punto de vista económico, es que un estudio referido al ranking de competitividad proyecta unos resultados similares,

es decir que para ser competitivo no necesariamente se necesita un estado reducido. Lo que se corrobora es la relación positiva entre un estado eficaz y la inserción competitiva del país en el mundo.

Como puede apreciarse entonces, la cuestión no pasa, principalmente por el "tamaño" del estado, esa es una cuestión más bien política, de mediano y largo plazo, que se define, o se debería definir democráticamente de acuerdo a la voluntad, la cultura, las necesidades, etc. de los ciudadanos de un determinado país en un determinado momento del tiempo. La cuestión pasa fundamentalmente, entonces por moverse del fondo de la tabla a los puestos de más arriba.

"...El debate del rol del Estado debería estar centrado en soluciones concretas"

Sería importante que el debate sobre el rol del estado en la economía, como otras cuestiones de importancia vital para el país sean, debatidas en el ámbito público de una manera pluralista y centrado en soluciones concretas. En el caso del presente tema nuestro aporte es que no discutamos tanto si necesitamos más o menos estado sino que nos centremos sobre todo en cómo lograr un "mejor" estado.

La Función pública y el Desarrollo Argentino

Por Gerardo Sanchis Muñoz³

Hace ya 30 años, el prestigioso pensador católico Carlos Floria observó que el problema argentino no era otro que la degradación de su sistema político. No obstante, cada uno ha mantenido una explicación a su medida: los políticos, o los militares, la oligarquía o la masa ignorante, el imperialismo o nuestra cultura retrógrada, el tipo de cambio o el gasto público, el Estado elefante o el industrialismo avestruz, etc. Forjando antagonismos estériles y debates inútiles hemos dejado pasar todas las oportunidades. Hace un siglo el PIB argentino era el *doble* del resto de América Latina junta, y el mundo nos veía como una futura potencia continental. Pero rápidamente, nos dejó el pelotón de avanzada, y luego España y Portugal hacia la década del 70. Para el bicentenario, Chile, México y Brasil también nos habrán superado en casi todos los frentes. Y no es que nuestros vecinos hayan forjado políticas nacionales estratégicas mejores: nosotros todavía *no* las tenemos. Y sin embargo, en las últimas décadas hemos aplicado y agotado todas las recetas institucionales.

El estadio de decadencia generalizada actual hace evidente lo que nos negábamos a reconocer: que Floria tenía razón. Hoy casi ya no vivimos en una verdadera República democrática. Esta agoniza bajo su sistema político, conocido como de "patronazgo": se quebró ya en forma total el dique separador entre *Gobierno* y *Estado*, o entre interés personal/partidario e interés público. En una república, el gobierno es del partido gobernante y el Estado de todos: vela por el interés general y permanente, y es conducido –nunca usurpado ni usufructuado– por el poder político. En el patronazgo, las decisiones no se encuadran en criterios éticos, morales o normativos. La ley, pero también la verdad y el saber,

"Carlos Floria observó que el problema argentino no era otro que la degradación de su sistema político"

³ Profesor de Dedicación Especial, Departamento de Economía, UCA.

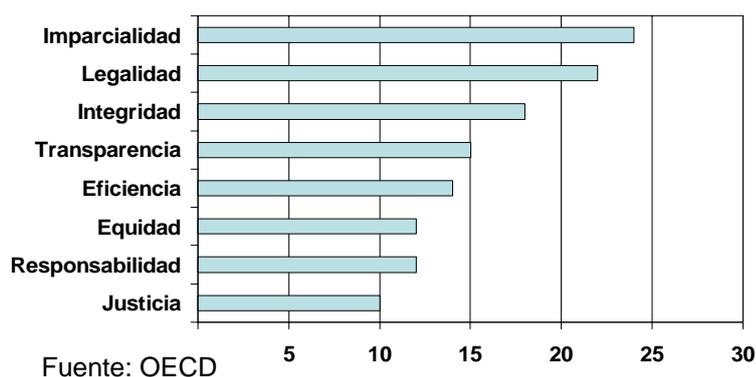
se subordinan al poder -por ejemplo el caso INDEC-. Así, la opinión ciudadana, y por ende la propia democracia pierde sentido. Peor aún, las votaciones sólo sirven para exacerbar la prepotencia del poder, y "legitimar" el avasallamiento de los recursos públicos, utilizándolos, a su vez, para torcer los resultados eleccionarios a su favor.

El enemigo del régimen de patronazgo son los valores y normas de la *función pública*, barrera que impide al poder político copar los cargos públicos, como vía de acceso al uso discrecional de fondos públicos. No extraña entonces su destrucción en las últimas décadas⁴: no tenemos más concursos limpios, ni carrera por mérito, ni escuelas de profesiones públicas. Ninguna función se respeta ya: los cargos electivos sirven para pelear por el siguiente, y para acceder a los ejecutivos; y éstos para acceder a los legislativos. En ningún caso para cumplir con la función. En las funciones permanentes también se perdió la profesionalidad. La autonomía de la carrera judicial o diplomática es un recuerdo, y el prestigio social de todas, casi nulo. Sin burocracia estable y valorada, desapareció la capacidad inherente estatal al control cruzado y de oposición, la auditoría y la sanción con coerción legitimada. Hoy, la impunidad y la ilegalidad son la norma estatal, y por contagio, social. El Estado no tiene memoria y ni visión estratégica futura: no hay políticas de Estado porque no hay Estado.

Bo Rothstein y Jan Teorell, de la Universidad de Goteburgo⁵, han desarrollado una visión distinta al *mainstream* económico anglo norteamericano. Según ellos, las recetas de reformas globales han sido influidas por un fuerte sesgo anti-estatal, propiamente anglosajón. La obsesión por aniquilar al Estado impidió analizar los verdaderos problemas en lo que quedaba de él, más allá de su tamaño -ver artículo de Marcelo Resico-. Hay un piso de roca que reconocen aún los más ortodoxos: no hay mercados eficientes ni competitivos sin *instituciones* que aseguren el cumplimiento espacial y temporal de contratos. Lo que se olvidó es pensar cuáles atributos hacen que las instituciones públicas sean centrales al desarrollo económico, y no sustituibles por el mercado.

"La clave es la imparcialidad... No hay previsibilidad en el accionar estatal sino arbitrariedad...no habrá defensa de la competencia, ni por ende eficiencia"

Para Rothstein y Thorell, la clave es el atributo de *imparcialidad*. Algo por cierto bastante obvio: sin jueces, policías, reguladores o inspectores impositivos imparciales, no hay estado de derecho, ni seguridad personal, jurídica, o económica. No hay previsibilidad en el accionar estatal sino arbitrariedad, y al no haber igualdad ante la ley no habrá defensa de la competencia, ni por ende eficiencia. Sólo habrá abono fértil para la corrupción y las prácticas monopólicas, clientelares y prebendarías, es decir para el atraso. La



⁴ El declive como Nación y los problemas referidos no son una creación de este gobierno ni de otro en particular.

⁵ Rothstein, B., & Teorell, J. (2005). *What is Quality of Government: impartiality in the exercise of power*. Goteburgo: Goteborg University Press.

imparcialidad la garantiza la *función pública*, institución que se nutre de la vocación que alimenta el prestigio –e independencia económica e intelectual- de la carrera estatal por mérito estricto e idoneidad. El funcionario público imparcial y competente, formado para la persecución del bien común, y el respeto y cumplimiento de la ley, es el “ladrillo” de la calidad institucional en las naciones desarrolladas. Lo “estructural” en el estado, es decir los organigramas, la descentralización, la normativa, etc., constituyen mejoras insignificantes frente a esta realidad esencial.

El enfoque sueco converge de alguna manera con el famoso estudio de Rauch y Evans⁶, que mostró, hace casi una década, la correlación significativa entre “burocracia weberiana” y crecimiento económico. Llegó incluso a una correspondencia por país de uno a uno: no hay nación desarrollada sin sistema de mérito e idoneidad riguroso, y no hay ningún país “atrasado” que no le falten estos atributos.

No debieran sorprender los resultados de una encuesta realizada hace poco⁷ en donde se preguntó a ciudadanos de los países avanzados –de la OECD- cuál era el atributo más valorado en el sector público. Nótese que la “imparcialidad” supera en una proporción de dos a uno a “eficiencia”:

En síntesis, es extraordinario cómo estas situaciones remiten directamente a lo que sucede en nuestro país, en donde estos temas ni siquiera se mencionan. Eso que incluso podríamos sospechar, que al perder el sistema de mérito e idoneidad, perdimos la institucionalidad que “filtra” la dirigencia idónea y retiene el capital humano científico y técnico; y rematamos la *igualdad de oportunidades*, el propio fundamento de nuestra nacionalidad. Y en vista de los sucesos recientes, es necesario recordar que no hay tributación ni aplicación legítima de esos fondos, si no hay poder legítimo. Este surge de elecciones imparciales y del ejercicio imparcial de la función pública, aún en los cargos políticos que tienen un direccionamiento similar. Ahora, no nos puede sorprender que nuestro futuro como Nación se vea poco auspicioso.

“...al perder el sistema de mérito e idoneidad, perdimos la institucionalidad que “filtra” la dirigencia idónea y retiene el capital humano científico y técnico”

El Rol de las Instituciones en la Performance Económica

Por Gabriel R. Molteni⁸

La Nueva Economía Institucional (NEI) ha realizado una gran contribución al integrar la teoría de las instituciones a la Economía. Ronald Coase y Douglas North son dos de los pilares fundamentales de esta rama de la ciencia que se ha desarrollado con gran velocidad en las últimas décadas.⁹ Por ello, el término NEI se ha convertido en un estandarte o bandera que une a un diverso grupo de economistas, quienes comparten un mismo basamento intelectual:

⁶ Rauch, J. E., & Evans, P. B. (2000). Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries. *Journal of Public Economics* 75: 49-71.

⁷ Publicada por la OECD y por la A.P.S.C. en 2005.

⁸ Profesor de Desarrollo Económico e Investigador, Departamento de Economía, Universidad Católica Argentina.

⁹ Coase, Ronald. 1937. The Nature of the Firm. *Economica* 4(4): 386-405; y North, Douglass. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

- a) las instituciones son importantes
- b) la relación entre la estructura institucional y el comportamiento económico requiere atención por parte de los economistas.
- c) los determinantes de las instituciones pueden ser analizados con la ayuda de la teoría económica.

Lo que une a los distintos enfoques dentro de la NEI es que, a diferencia de la economía neoclásica, el marco institucional no es asumido como dado sino explícitamente tratado como un objeto de investigación, y que las implicancias para el comportamiento económico de cada arreglo institucional son tenidas en cuenta.

North se refiere a las instituciones como reglas de juego, y a las organizaciones y sus empresarios como jugadores. De acuerdo a North, las instituciones "forman la estructura de incentivos de la sociedad, y las instituciones políticas y económicas, como consecuencia, son los determinantes subyacentes de la performance económica". North define a las instituciones como "las restricciones humanamente concebidas que estructuran la interacción humana. Ellas implican restricciones formales (como las reglas, leyes y constituciones), restricciones informales (como las normas de comportamiento, convenciones o códigos de conducta autoimpuestos), y las características de aplicación o cumplimiento". Asimismo, North define a las organizaciones como "grupos de individuos vinculados o unidos por algún propósito común de alcanzar ciertos objetivos. Las organizaciones incluyen cuerpos políticos (partidos políticos, agencias regulatorias), cuerpos económicos (empresas, sindicatos), cuerpos sociales (iglesias, clubes), y cuerpos educativos (escuelas, universidades)".

"Las instituciones forman la estructura de incentivos de la sociedad, y las instituciones políticas y económicas...son los determinantes subyacentes de la performance económica"

Una primera pregunta que surge al hablar de instituciones, entonces es: ¿Cuán importante son las instituciones? Aunque existe hoy un consenso de que las instituciones 'importan', el proceso de integrar las instituciones y el cambio institucional en la teoría económica es relativamente nuevo. Es por esto que la causalidad de varias conexiones (*links*) y canales de influencia entre el establecimiento del marco institucional y el resultado, no se ha comprendido bien aún ni de manera completa.

Una respuesta preliminar es: las instituciones son importantes. La identificación de instituciones que expliquen, de manera significativa, las disparidades observadas en las condiciones de vida entre países, se ha convertido en el foco de la reciente literatura sobre crecimiento y desarrollo. Ha habido un importante incremento de la literatura empírica que mide el impacto de las instituciones sobre el resultado en el desarrollo, particularmente el crecimiento. Por ejemplo, Easterly & Levine, y Acemoglu et.al., han demostrado que las dotaciones de recursos son importantes para el crecimiento solamente por la mediación de las instituciones, al proporcionar condiciones más o menos favorables para el

"...la riqueza de los países desarrollados es un resultado acumulativo de instituciones eficientes, y la pobreza de los países menos desarrollados es el resultado de instituciones ineficientes"

surgimiento o supervivencia de ciertos tipos de instituciones. Fukuyama argumenta que entre las principales causas del crecimiento e encuentran las instituciones, que en muchos casos puede demostrarse que son exógenas a las condiciones materiales bajo las cuales una sociedad se desarrolla. Es decir, aunque algunos estudios pueden definir a las

'instituciones' de manera diferente, los resultados son consistentes y robustos en general: "las instituciones explican económicamente y estadísticamente diferencias significativas entre los ingresos *per capita* entre países".

Una segunda pregunta que surge de lo anterior es: ¿bajo qué condiciones las instituciones son eficientes, generando una buena performance económica? Chu argumenta que la riqueza de los países desarrollados es un resultado acumulativo de instituciones eficientes, mientras que la pobreza de los países menos desarrollados es el resultado de instituciones ineficientes.¹⁰ Solamente las instituciones eficientes promueven el crecimiento, y éstas son las que animan a los individuos a involucrarse en actividades productivas al proporcionar incentivos apropiados y establecer una estructura estable para las interacciones humanas, la cual reduce la incertidumbre. De acuerdo a Greif, las instituciones exitosas son *contract-enforcing* y *coercion-constraining*; es decir, son aquellas que recompensan la producción y el intercambio en vez de la expropiación y la redistribución.¹¹ De esta manera, la NEI propone que los países necesitan dos conjuntos de instituciones, distintos y no necesariamente complementarios, para lograr el desafío del desarrollo: i) aquél que promueve el intercambio al reducir los costos de transacción y promover la confianza, y ii) aquél que induce al estado a proteger en vez de expropiar la propiedad privada. Incluidos dentro del primer conjunto de instituciones se encuentran los contratos y los mecanismos de cumplimiento de contratos, las reglas y normas comerciales, y los hábitos y creencias que promueven los valores compartidos y la acumulación de capital humano. Por otro lado, las constituciones, reglas electorales, leyes que gobiernan la expresión y educación, y las normas cívicas y legales, se encuentran dentro del segundo conjunto de instituciones.

Una respuesta preliminar a la pregunta anterior es: sólo bajo ciertas condiciones. Por un lado, las reglas formales deben estar basadas y en acuerdo con normas informales para que funcionen bien, dado que son las últimas las que legitiman las primeras. Por otra parte, las instituciones económicas deben estar apoyadas por instituciones políticas apropiadas. La performance económica está influenciada por la política, desde que esta define y aplica las reglas económicas del juego. Fukuyama también ha destacado que las instituciones formales están insertas en una cultura política, que implica una matriz de normas informales, valores, tradiciones y experiencias históricas (*pathdependencies*).¹² Por ello, aún las mejores instituciones puede que no funcionen bien en ausencia de una cultura política que apoye a las mismas. De la misma manera, instituciones formales aparentemente menos óptimas pueden ser puestas a funcionar, con un correcto liderazgo, juicio y voluntad política. En algunos momentos es preferible trabajar con el contexto de las instituciones imperfectas existentes, que utilizar el capital político para llevar a cabo reformas institucionales de largo plazo.

Una tercer y última pregunta que nos podemos plantear, entonces es: ¿cuán factible es implementar el cambio institucional para los países en desarrollo, incluyendo Argentina? Los marcos institucionales de los países en desarrollo "favorecen de manera abrumadora actividades que promueven la redistribución en vez de la producción, que crean monopolios en vez de condiciones de competencia, y que restringen las oportunidades en vez de expandirlas". Es por

¹⁰ Ver Chu, Ke-young. 2003. *Op. Cit.*

¹¹ Ver Greif, Avner. 2005. Commitment, Coercion, and Markets: The Nature and Dynamics of Institutions Supporting Exchange. In *Handbook of New Institutional Economics*, edited by C. Menard and M. Shirley. Netherlands: Kluwer Academic Publishers.

¹² Fukuyama, Francis. 2006. *Development and the Limits of Institutional Design*. Paper presented at the Seventh Annual Global Development Network Conference, St. Petersburg, 19–21 January 2006.

esto que en los últimos años, el tema del desarrollo institucional o “reforma de la gobernabilidad” ha adquirido mayor importancia. Si los países en desarrollo son pobres porque sus instituciones actuales proporcionan una base débil en términos de incentivos que promuevan el crecimiento, entonces esto plantea el interrogante no sólo sobre que tipo de instituciones deben adquirir, sino más importante aún, sobre cómo pueden desarrollar esas instituciones.

Pero Chang argumenta que la literatura ortodoxa está sesgada hacia ciertas formas de instituciones, como lo demuestra el término “instituciones standard globales” (ISG o GSIs, en inglés). De acuerdo a los que promueven el argumento de las ISG, se deben adoptar formas particulares de instituciones (principalmente angloamericanas) por parte de todos los países con el objetivo de sobrevivir en un mundo crecientemente globalizado. Por lo tanto, las instituciones de consenso que han sido asociadas con la performance económica, están relacionadas normalmente con medidas de riesgo de expropiación del gobierno, el régimen de la ley, la calidad burocrática, la corrupción, la repudiación de los contratos por el gobierno, las libertades civiles y la *apertura* de la economía.

“Los marcos institucionales de los países en desarrollo favorecen de manera abrumadora actividades que promueven la redistribución en vez de la producción”

Como reconoce Shirley, la NEI no ha tenido mucho que decir sobre el cambio institucional, más allá de que es difícil de conseguir. Esto se debe, particularmente, a las complejas interacciones entre diferentes tipologías de instituciones (es decir, la interacción entre instituciones formales e informales, entre diferentes niveles de instituciones, y entre instituciones económicas y políticas), que tienen diferentes horizontes para el cambio, y están por lo tanto sujetas a dinámicas evolutivas muy diferentes.¹³

Las reformas institucionales típicamente tratan sobre instituciones formales, que pueden ser modificadas inmediatamente. Pero las instituciones informales, que sirven para legitimar cualquier conjunto de reglas formales (como creencias y normas) cambian solo gradualmente. Por lo tanto, si un país elige adoptar las reglas formales de otro país, tendrá muy diferentes características de *performance*, en comparación con el país original si tanto las normas informales como las características de aplicación (*enforcement*) son diferentes. Esto implica que la transferencia de reglas económicas y políticas formales de economías de mercado occidentales exitosas a economías en desarrollo, no constituye una condición suficiente para la generación de una buena *performance* económica. Otra razón por la que el subdesarrollo no puede ser superado simplemente importando instituciones que fueron exitosas en otros países, es el de *institutional path dependency*. Esto es, aquellos que llevan acabo las políticas y diseñan las instituciones tienen generalmente un interés o hacen parte del marco que ellos crearon, y por lo tanto resisten los cambios que puedan quitarles el poder o la propiedad. North ha destacado que la reversión de este paso es posible y, de hecho, ha ocurrido. Sin embargo, es un proceso difícil dado que todavía se conoce muy poco sobre la dinámica del cambio institucional, especialmente de la interacción entre mercados políticos y económicos.¹⁴

Puede concluirse, entonces, que el foco en las instituciones pudiera debilitarse para aquellos que abogan por reformas políticas. En la medida que las

¹³ Ver Shirley, Mary. 2005. Op.Cit.

¹⁴ Ver North, Douglass. 1992. *The New Institutional Economics and Development*. St. Louis: Washington University.

instituciones están naturalmente fuertemente arraigadas en la sociedad, y en la medida que el crecimiento realmente necesita transformaciones institucionales fuertes en áreas como el régimen de la ley, la protección de los derechos de propiedad y la gobernabilidad, entre otros, entonces las perspectivas de crecimiento parecerían ser menores para los países pobres.

Esto no significa que los países en desarrollo no puedan aprender de la experiencia de las economías desarrolladas. Sin embargo, sólo la pura imitación es difícilmente suficiente. Lograr que instituciones importadas funcionen, requiere algún grado de adaptación. También se requiere algo de innovación institucional, es decir, lograr instituciones 'únicas'. Es aquí donde el conocimiento local es vital, en la medida que las buenas instituciones son altamente dependientes del contexto local, las tradiciones, los hábitos y la cultura política. Sin el conocimiento y el análisis local, será difícil entender las actuales instituciones que están en funcionamiento, e imposible conocer como reformarlas.¹⁵ Por esto, para que las reformas institucionales sean exitosas, lo que se requiere es lo que Levy & Spiller denominan 'bondad del ajuste' (*goodness of fit*) entre la innovación específica y el ambiente institucional más amplio del país.¹⁶

"...para que las reformas institucionales sean exitosas, se requiere de la bondad del ajuste' entre la innovación específica y el ambiente institucional más amplio del país."

En particular, Shirley describe una innovación institucional 'de buen ajuste' a aquella que no es dependiente de instituciones débiles o ausentes, y que está aislada de o adaptada a instituciones perversas, tanto cuanto sea posible. Los países en desarrollo exitosos, como la República Popular de China, la República de Corea y Taiwán, que siempre han combinado elementos no-ortodoxos con políticas ortodoxas, tienen muy en cuenta lo anterior. Este es otro tema clave que Rodrik identificó en una colección de análisis de países: "las buenas instituciones se pueden desarrollar, pero para ello es necesario experimentación, deseos de alejarse de la ortodoxia y atención a las condiciones locales".¹⁷ Ignorar el rol de las variaciones locales y la innovación institucional, tendrá resultados negativos en la mayoría de los casos y, como mucho, adecuados en unos pocos. En la medida en que los defectos de gobernabilidad e institucionales varían entre contextos nacionales diferentes, el foco de las agendas de reforma institucional debería estar en las restricciones locales más importantes.

De acuerdo al conocimiento convencional en materia de reformas institucionales, éstas deben ser logradas simultáneamente dado que son complementarias por naturaleza. Sin embargo, existen experiencias de reforma exitosas que muestran que el crecimiento inicial (*kick-starting*) no requiere una agenda ambiciosa de reformas institucionales complementarias. Este ha sido el caso de la República Popular de China, por un lado, e India, por otro, las dos economías en desarrollo más grandes del mundo, donde cambios modestos en los marcos institucionales y en las actitudes oficiales hacia la economía han generado grandes resultados en términos de crecimiento. La experiencia de estos países también está de acuerdo con un punto anterior, de enfocar los esfuerzos de reforma en las restricciones domésticas más importantes para el crecimiento. Por esto, sus 'instituciones de transición' han sido también muy diferentes.

¹⁵ Ver Fukuyama, Francis. 2006. Op.Cit.

¹⁶ Ver Levy, Brian, and Pablo Spiller. 1994. *Regulations, Institutions, and Commitment: Comparative Studies of Telecommunications*. New York: Cambridge University Press.

¹⁷ Rodrik, Dani. 2003. *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*. Princeton : Princeton University Press, p. 12.

En relación al rol de la política, cabe destacar que es tan importante como las instituciones. Kolodko destaca que no es suficiente con la construcción de instituciones de economía de mercado, solamente.¹⁸ Sin confundir medios con fines, el otro componente fundamental es el diseño y la

implementación de una política económica apropiada. Aún las mejores instituciones pueden no conducir automáticamente a una política buena. De la misma manera, cuando hay escasez de capital institucional, la política pública no tendrá éxito en la utilización eficiente del capital social, humano, financiero y fijo existente. Por lo tanto es necesario un enfoque dual. Por ejemplo, las reformas institucionales que fueron llevadas a cabo en Japón, la República de Corea y la República Popular de China pueden ser caracterizadas como “innovaciones políticas que eventualmente resultaron en un cambio fundamental en el apuntalamiento institucional de sus economías”. En este contexto, las políticas se convierten en los instrumentos del gobierno para cambiar las ‘reglas de juego’. Las políticas, entonces, pueden tener un impacto significativo en las instituciones de un país, y esto es de lo que se trata el esfuerzo en reformar las políticas en los países en desarrollo.

“...cuando hay escasez de capital institucional, la política pública no tendrá éxito en la utilización eficiente del capital social, humano, financiero y fijo existente”

Cabe definir todavía, para la Argentina actual, que tipo de reforma institucional es la adecuada para sostener el crecimiento económico, y que sea factible de llevarse a cabo. Asimismo, es importante definir también que tipo de instituciones integrarán la reforma y cuál será el grado de adaptación, a través de la innovación institucional y de tener en cuenta las características del contexto local. Por último, es fundamental formular un diseño imaginativo y creativo de políticas públicas que permitan superar las restricciones que experimenta la economía argentina para su crecimiento sostenido.

¹⁸ Kolodko, Grzegorz. 2005. *Institutions, Policies and Economic Development*. Paper presented at the UNU/WIDER Jubilee Conference, Helsinki, 17–18 June 2005.
