

# **Entendiendo la relación entre las instituciones y el desarrollo económico – Algunos aspectos teóricos claves (\*)**

Artículo presentado en la conferencia Aniversario WIDER,  
17 y 18 de Junio de 2005, WIDER, Helsinki\*

Ha-Joon Chang  
Faculty of Economics and Politics  
University of Cambridge

\* Este artículo es una versión ampliada del que fuera preparado para el proyecto WIDER, “Instituciones y Desarrollo Económico – Teoría, historia, y experiencias contemporáneas”, y presentado en la conferencia del proyecto, llevada a cabo en WIDER, Helsinki el 18 y 19 de Abril de 2005. Agradezco a los participantes en la conferencia por sus útiles comentarios.

(\*) *Traducción de Leonardo Grottola; Material de estudio para el Seminario Reforma del Estado, Prof. Dora Orlansky, Carrera de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.*

Ha Joong Chang

## Entendiendo la relación entre las instituciones y el desarrollo económico

### Algunos aspectos teóricos claves

#### 1. Introducción

La cuestión del desarrollo institucional, o “reforma de la ‘*governancia*’<sup>1</sup>” adquirió relevancia en los últimos años. Durante este período, la literatura académica sobre instituciones y desarrollo ha proliferado. Hoy en día, incluso el Banco Mundial y el FMI, que solían considerar a las instituciones como meros “detalles” irrelevantes para la teoría económica ortodoxa, han llegado a enfatizar el rol de las instituciones en el desarrollo económico. Por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional (FMI) puso el acento en la reforma de las instituciones que forman parte del manejo empresarial<sup>2</sup> y de las leyes de quiebra, durante la crisis asiática de 1997. Asimismo, el reciente informe anual del Banco Mundial (*Building Institutions for Markets*, 2002) se concentra en el desarrollo institucional, aunque desde un punto de vista muy estrecho, como lo indica su título.

Por supuesto que, el reciente llamado de atención desde la literatura ortodoxa acerca de la importancia de las instituciones no debería ser visto como el resultado de un inocente despertar académico. Debería interpretárselo como un intento de hacer frente a los continuos fracasos de las políticas ortodoxas en el mundo real.

A pesar del triste fracaso de los experimentos con políticas radicalizadas, desde los diversos programas de ajuste estructural en los países en desarrollo hasta los programas de transición “tipo Big-Bang” en los ex países comunistas, los economistas ortodoxos se han negado a aceptar la conclusión más obvia, a saber, que las políticas ortodoxas y las teorías que subyacen a ellas están equivocadas.

En un principio, sostuvieron que las reformas debían ser más abarcativas para tener éxito. Una vez que lo fueron y los resultados siguieron sin producirse, empezaron a decir que las reformas necesitaban tiempo para funcionar. Sin embargo, después de quince o veinte años de reforma también este argumento se hizo difícil de sostener. Entonces, actualmente los economistas ortodoxos recurren a las instituciones para explicar porqué las “buenas” políticas económicas, basadas en teorías económicas “correctas”, han fallado permanentemente. Al hablar de instituciones deficientes, pueden decir que sus políticas y teorías nunca estuvieron equivocadas, y que no funcionaron *sólo porque* los países que las implementaron no tenían las instituciones correctas para que las políticas “correctas” funcionaran. En otras palabras, el argumento institucional está siendo utilizado como medio para proteger los principios fundamentales de la economía ortodoxa, ante su incapacidad para explicar lo que pasa en el mundo real.

En este artículo, discutimos cómo la teoría sobre el papel de las instituciones en el desarrollo puede ser mejorada, examinando críticamente el actual discurso ortodoxo sobre las instituciones y resaltando algunos de sus aspectos teóricos claves. Después de una discusión sobre algunos problemas de definición (sección 2), me referiré a las dificultades ocasionadas por la incapacidad habitual para distinguir entre formas y funciones institucionales (sección 3). Después examinaré críticamente el excesivo énfasis en derechos de propiedad por parte de la literatura ortodoxa sobre instituciones y desarrollo (sección 4) y señalaré los defectos de la concepción simplista del cambio institucional que subyace en la visión ortodoxa sobre persistencia institucional.

#### 2. Algunos problemas de definición

Una dificultad fundamental relacionada con el estudio de la relación entre instituciones y desarrollo económico es que no hay una definición ampliamente aceptada de instituciones<sup>3</sup>. Si no

<sup>1</sup> En el original, *governance* (Nota del traductor)

<sup>2</sup> En el original, *corporate governance* (Nota del traductor)

<sup>3</sup> Para una muy primaria discusión informativa, ver van Arkadie (1990). Van Arkadie señala que el término instituciones se utiliza para referirse tanto a “las reglas del juego” como a las “organizaciones”. Aunque el primer sentido del término ha resultado más preponderante desde el momento en que van Arkadie escribiera el artículo, seguimos utilizando expresiones como las *Instituciones* de Bretton Woods, que usan la palabra institución en el último sentido.

podemos ponernos de acuerdo en qué entendemos por instituciones, es difícil imaginar que podamos alcanzar un consenso sobre qué cosas pueden lograr, tales como promover el desarrollo económico. Cuando tenemos diferencias sobre la definición del término “instituciones”, no resulta sorprendente que no lleguemos a un acuerdo sobre la relación entre instituciones y desarrollo económico.

En un nivel muy general, podemos decir que hay ciertas funciones que las instituciones deben cumplir para promover el desarrollo económico, y que hay ciertas formas institucionales que contribuyen a que esas funciones se cumplan de la mejor manera. Sin embargo, la dificultad está en que no podemos ponernos de acuerdo en una lista de funciones “esenciales”, ni tampoco establecer una relación obvia entre esas funciones y formas particulares de instituciones.

El problema es que hay muchas maneras y diferentes niveles de abstracción en los cuales se puede cortar la “torta” conceptual. Por ejemplo, en uno de mis primeros artículos, había identificado tres funciones clave de las instituciones en la promoción del desarrollo económico: (i) coordinación y administración; (ii) aprendizaje e innovación; (iii) redistribución del ingreso y cohesión social (Chang, 1998b). Sin embargo, ¿sólo estas tres funciones? ¿por qué no agregar el estímulo a la inversión o, siguiendo a Amartya Sen, la función de desarrollar las capacidades humanas? Como adelantáramos, podemos cortar la “torta” conceptual en diferentes niveles de abstracción. ¿Por qué no definir las funciones en niveles menos abstractos, tales como el prestamista de última instancia o la amortiguación de la fluctuación del ingreso, y cosas por el estilo? En fin, no hay una única manera adecuada para definir las funciones necesarias para el desarrollo económico.

Además, aunque acordáramos una lista de funciones esenciales para el desarrollo económico, esto no significa que nos pongamos de acuerdo en qué tipos y formas institucionales se necesitan para cumplir con esas funciones.

En primer lugar, una institución podría estar cumpliendo más de una función. Por ejemplo, las instituciones presupuestarias típicamente cumplen múltiples funciones, tales como la inversión en activos productivos (p. ej. infraestructura física, instalaciones para investigación y desarrollo), protección social (el Estado de bienestar), y estabilidad macroeconómica (por ejemplo, a través de la función del “estabilizador automático”). En otro ejemplo, las instituciones políticas podrían cumplir varias funciones como ser: recoger lo esencial de diversas opiniones para tomar una decisión, resolver conflictos, brindar cohesión social y conformar una identidad nacional. Ninguna institución cumple sólo una función.

En segundo lugar, hay muchas instituciones que cumplen la misma función, si bien todas ellas cumplen además otras funciones, superpuestas o no. Es decir, por ejemplo, la estabilidad macroeconómica no se logra sólo mediante un banco central independiente únicamente dedicado al control de la inflación (como plantea la ortodoxia actual) sino también gracias a muchas otras instituciones, incluyendo instituciones presupuestarias, de regulación financiera y de fijación de salarios y precios. El estímulo para la inversión no proviene sólo de la fuerte protección de los derechos de propiedad (como plantea la ortodoxia dominante), también las instituciones financieras (que van a determinar la disponibilidad de inversores menos impacientes en materia de rentabilidad del capital<sup>4</sup>), laborales (que tienen implicancias para la productividad de la inversión) y el estado de bienestar (que provee “seguros” contra el fracaso de la inversión) tienen un rol preponderante.

En tercer lugar, y esto es lo que vamos a explorar luego en el artículo, la misma función podría ser cumplida por diferentes instituciones en diferentes sociedades (o en la misma sociedad en momentos diferentes). Por ejemplo, el bienestar social se logra típicamente a través del estado de bienestar en la mayoría de los países europeos. Lo mismo se logra mediante una combinación de un (más débil) estado de bienestar, programas de bienestar de las empresas, la familia, y otros mecanismos, en el Este asiático (ver sección 4.2 para mayores detalles). Si nos fijáramos solamente en el estado de bienestar, podríamos creer equivocadamente que la provisión de bienestar social en el Este asiático es mucho más baja de lo que en realidad es. En otro ejemplo, el castigo para la administración irresponsable de las empresas está a cargo de la bolsa de comercio en las economías anglo-americanas, mientras que en países como Alemania y Japón esta tarea corresponde a los principales bancos prestamistas.

---

<sup>4</sup> En el original, ‘*patient*’ capital (Nota del traductor)

Por todas estas razones, es imposible formular una lista única de funciones y formas institucionales deseables, ni hablar de esenciales, para el desarrollo económico. Esto hace a la investigación de la relación entre instituciones y desarrollo económico extremadamente complicada. Cualquier teoría sobre el rol de las instituciones y el desarrollo económico deberá aceptar esta limitación.

### 3. Formas vs. Funciones

Otro gran problema que aqueja a la actual literatura ortodoxa sobre instituciones y desarrollo es su incapacidad para distinguir claramente entre las formas y las funciones de las instituciones.

Por ejemplo, si nos fijamos en los artículos de Kaufmann et al. (1999, 2002, 2003) que compilan los principales índices de calidad institucional, encontramos que estos índices a veces mezclan variables que captan diferencias en las *formas* de las instituciones (por ejemplo, democracia, justicia independiente, ausencia de propiedad estatal) con las *funciones* que esas formas institucionales cumplen (imperio de la ley, respeto por la propiedad privada, cumplimiento de contratos, mantenimiento de la estabilidad de precios, control de la corrupción).

En respuesta a esta confusión, algunos han planteado que las “variables sobre funciones” deberían prevalecer por sobre las “variables sobre formas”. Por ejemplo, Aron (2000, p. 128) argumenta que, al estudiar el impacto de las instituciones sobre el desarrollo económico, deberíamos usar lo que ella llama las “medidas de rendimiento o calidad” para las instituciones (o que nosotros llamaríamos las variables sobre funciones), tales como “respeto por los contratos, los derechos de propiedad, confianza, y libertad civil”, en vez de variables que “meramente describen las características o atributos” de las instituciones (o lo que nosotros llamaríamos las variables sobre formas). En otras palabras, las funciones que las instituciones cumplen pueden ser más importantes que sus formas.

Estoy totalmente de acuerdo con que formas particulares de instituciones no garantizan resultados específicos, como vemos en numerosos fracasos de trasplante institucional. Para decirlo de otra manera, las formas institucionales pueden no ser tan importantes mientras la misma función pueda ser cumplida por diferentes formas institucionales, como señalara en la sección previa.

Sin embargo, este énfasis en las funciones por sobre las formas no debería ser llevado muy lejos. Mientras que una forma específica no garantiza el cumplimiento de una serie determinada de funciones, un desprecio absoluto por las formas hace que sea muy difícil formular propuestas concretas. Si hiciéramos eso, seríamos como un nutricionista que recomienda seguir una “dieta saludable, balanceada”, sin decirle a la gente cuánto y qué debería comer. En otras palabras, el acento en las buenas “instituciones” deviene vacío sin algunas puntualizaciones sobre las formas a adoptar.

Habiendo hecho esta advertencia, debería resaltarse que actualmente la literatura ortodoxa se equivoca para el otro lado –quiero decir, hay demasiada fijación con determinadas formas. Ese énfasis desmedido en las formas se manifiesta más vívidamente en la postura de las, así llamadas, “instituciones según un patrón universal”<sup>5</sup> (para una crítica de esta postura, ver Chang, 2005, en preparación).

Quienes sostienen la postura de las “instituciones según un patrón universal” creen que hay formas institucionales particulares (mayormente anglo-americanas) que todos los países tienen que adoptar si quieren sobrevivir en un mundo en permanente globalización: democracia política; una justicia independiente; una burocracia profesional, idealmente con reclutamientos abiertos y flexibles; un sector de empresas públicas chico, supervisado por un regulador políticamente independiente; una bolsa de valores desarrollada, con reglas que faciliten las compras y fusiones “hostiles”; un régimen de regulación financiera que estimule la prudencia y la estabilidad, a través de instrumentos tales como un banco central políticamente independiente y el capital mínimo establecido por el Banco para Acuerdos Internacionales (BIS, por sus siglas en inglés); un sistema de manejo empresarial<sup>6</sup> orientado al accionista; instituciones del mercado laboral que garanticen flexibilidad.

<sup>5</sup> En el original, “*global standard institutions*” (*GSIs*), expresión aparentemente acuñada por el autor para referirse a instituciones de acuerdo con estándares internacionales uniformes, en realidad, similares a las de los países anglo-americanos. Ver [econ.korea.ac.kr/prof/hjchang/files/Globalisation.doc](http://econ.korea.ac.kr/prof/hjchang/files/Globalisation.doc). (Nota del traductor)

<sup>6</sup> En el original, *corporate governance* (Nota del traductor).

Esta obsesión con las formas ha llevado a una peligrosa negación de la diversidad institucional, lo que constituye un disparate, considerando seriamente el debate sobre la biodiversidad. Esta transformación del discurso ortodoxo sobre las instituciones en otro discurso del tipo “un mismo talle les va a todos” es realmente desafortunado. Para los economistas heterodoxos que inicialmente habían llamado la atención sobre el rol de las instituciones, su inclusión en el análisis buscaba exponer los límites del argumento “un mismo talle les va a todos”, refiriéndose a la política económica expuesta por los economistas ortodoxos.

Es incluso más problemática la manera en que las formas institucionales preferidas por la ortodoxia son propagadas por los poderosos. Cada vez más, las “instituciones según un patrón universal” son impuestas a países *a priori* no predispuestos a adoptarlas, a través de lo que Kapur y Weber (2000) llaman “condiciones relacionadas con la *gobernancia*”, formuladas por las instituciones de Bretton Woods y los gobiernos donantes.

Es fácil criticar el enfoque “un mismo talle les va a todos” del discurso de las “instituciones según un patrón universal” y decir que no deberíamos estar tan constreñidos por las formas, pero, una vez hecho esto, deberíamos ser capaces de presentar un menú del cual quienes formulan políticas puedan elegir (por supuesto, siempre reconociendo que hay un espacio para la innovación). Para presentar ese menú se requiere conocimiento empírico de diversas formas institucionales que cumplen funciones similares en contextos diferentes.

Puede ser igualmente sencillo criticar el enfoque funcionalista por ser demasiado abstracto. Los fetichistas de las formas, al menos, se puede decir, hacen propuestas en concreto, aunque más no sea copiar exactamente una forma institucional propia de otro país, mientras que los funcionalistas no tienen nada en concreto para decir. Es fácil decir que los países deberían contar con un estado de derecho o una burocracia profesional, pero ¿cómo hacen quienes formulan políticas para poner en práctica estas sugerencias? Una vez más, sin algún conocimiento sobre las instituciones de la vida real, es difícil decir algo útil sobre esta cuestión.

En fin, es necesario que haya un cierto equilibrio entre las formas y las funciones en nuestro pensamiento sobre el rol de las instituciones en el desarrollo económico –si no queremos que la importancia de las formas institucionales sea ignorada, no deberíamos recomendar vaguedades tales como “un buen sistema de derechos de propiedad”.

#### **4. ¿Qué instituciones?: ¿Reglas sobre derechos de propiedad?**

En la literatura ortodoxa sobre instituciones y desarrollo, los derechos de propiedad juegan el rol más importante. Dicha literatura afirma que, las “buenas” políticas, basadas en teorías “correctas”, recomendadas por economistas ortodoxos, no han funcionado porque muchas de las economías en desarrollo y en transición carecen de un sistema de derechos de propiedad seguro y claramente definido. Según este punto de vista, en ausencia de una garantía apropiada para los frutos de sus sacrificios, la gente no invierte, cualesquiera sean las políticas con respecto a equilibrios macroeconómicos, comercio, regulaciones industriales.

El énfasis en los derechos de propiedad en la literatura ortodoxa es tan marcado que ha sido criticado por su “reduccionismo propietario” (Rodrik, 2004). Este énfasis exagerado en las instituciones de derechos de propiedad es especialmente problemático teniendo en cuenta que la teoría ortodoxa sobre la relación entre derechos de propiedad y desarrollo económico padece una serie de debilidades conceptuales, teóricas y empíricas, como puntualizo más abajo.

##### **4.1 El problema de medición**

Para empezar, a diferencia de otras instituciones, como la burocracia o el sistema fiscal, el sistema de derechos de propiedad es una serie compleja de instituciones – derecho inmobiliario, legislación sobre planeamiento urbano, derecho impositivo, hereditario, contractual, derecho societario, de quiebras, propiedad intelectual, costumbres sobre la propiedad común, para mencionar sólo las más

---

importantes. Al estar conformado por elementos tan diversos, es casi imposible “unir” a estas instituciones componentes en una única institución agregada denominada “el sistema de derechos de propiedad”.

Dada la imposibilidad de juntar todos los elementos de un sistema de derechos de propiedad en un único indicador mensurable, los estudios empíricos tienden a apoyarse en medidas subjetivas de la “calidad” total del sistema de derechos de propiedad. Muchos se basan en encuestas a empresarios (generalmente extranjeros), “expertos” (académicos, economistas jefe de los principales bancos y firmas, etc.), o incluso público en general, preguntándoles como evalúan el ambiente de negocios en términos generales, y la calidad de las instituciones de derechos de propiedad en particular. Algunos utilizan conceptos definidos con mayor exactitud, como “riesgo de expropiación” (Acemoglu et al., 2001) – una noción que pudo haber tenido mayor justificación en las décadas del sesenta y del setenta cuando las nacionalizaciones no eran infrecuentes, pero no hoy en día, cuando muy pocos países apenas contemplan la posibilidad de expropiar activos privados.

Como podemos imaginar, este tipo de mediciones son muy problemáticas, dado que los resultados de la encuesta pueden estar fuertemente influenciados por el estado general de los negocios, más que por la calidad inherente del sistema de derechos de propiedad en sí mismo (Rodrik, 2004). Por ejemplo, mucha gente que elogiaba el buen ambiente de negocios en el Este y Sudeste asiático, de repente, una vez que estallara la crisis financiera de 1997 empezó a criticar el amiguismo y otras deficiencias institucionales de estos países.

#### 4.2 El problema de cobertura

El discurso ortodoxo sobre derechos de propiedad no reconoce todas las formas posibles de derechos de propiedad. Esencialmente reconoce sólo tres tipos de derechos de propiedad – acceso irrestricto, propiedad exclusivamente privada y propiedad estatal – mientras que ignora otras formas importantes de derechos de propiedad.

Por ejemplo, la literatura sobre recursos *de acceso común*<sup>7</sup> en economía ambiental y aquella sobre software “libre” (“shareware”) en Internet muestran que la ausencia de propiedad privada no significa necesariamente una situación de “acceso irrestricto”, en la que nadie es titular de un derecho de propiedad. Pese a que la literatura ortodoxa lo pase por alto, podría haber derechos de propiedad genuinamente *comunales* que no permitan la propiedad individual pero que estén basados en reglas claras sobre acceso y utilización (por ejemplo, reglas para juntar leña en bosques de propiedad comunal, reglas que impidan lucrar mediante la creación de software basado en “shareware”).

Además, los desarrollos post-socialistas en China nos han demostrado que podría haber incluso *formas híbridas de derechos de propiedad* – por ejemplo, las empresas municipales y aldeanas (TVEs, por su siglas en inglés) tienen como dueño *de jure* a los gobiernos locales pero en algunos casos operan bajo derechos de propiedad privada *de facto* (aunque no claramente establecidos) a cargo de poderosas figuras políticas locales.

#### 4.3 La superioridad de los derechos de propiedad privada

La literatura ortodoxa sobre derechos de propiedad está basada en una teoría de los derechos de propiedad bastante simplista y tendenciosa que glorifica los derechos de propiedad privada. De acuerdo a este discurso, se cree que todos los incentivos efectivos tienen que ser privados y predominantemente materialistas y, por lo tanto, que ninguna otra forma de propiedad diferente de la privada puede brindar el incentivo adecuado para un buen rendimiento.

Sin embargo, hay suficientes teorías que se preguntan si sólo los incentivos materialistas individualizados, y por lo tanto los derechos de propiedad privada, funcionan (Simon, 1983, Basu, 1983, Etzioni, 1988, Frey, 1997 y Ellerman, 1999). A diferencia de lo que se postula en la literatura ortodoxa, las motivaciones humanas son multifacéticas y hay demasiados *comportamientos* humanos no egoístas

---

<sup>7</sup> En el original, “*common pool resources*”. Son recursos que se definen por dos características: una, por la dificultad de excluir a otros de su uso y dos, por el hecho de que el uso por parte de alguien significa que otros disponen de menos. (Nota del traductor)

como para que nuestras explicaciones no admitan una gama de motivaciones no egoístas y no asuman que existe una interacción compleja entre diferentes tipos de motivaciones, tanto egoístas como no egoístas.

A nivel empírico, hay muchos ejemplos que demuestran los límites de la postura simplista sobre la superioridad de la propiedad privada. Una vez más, la reciente experiencia china, con una compleja mezcla de esquemas de propiedad privada, pública e híbrida, a veces con derechos de propiedad relativamente poco claros (para agravar el sufrimiento de la literatura ortodoxa, por así decir) es un contra-ejemplo obvio. Países como Francia, Austria, Finlandia, Noruega han recurrido en numerosas oportunidades a empresas de propiedad estatal para construir sus impresionantes desarrollos económicos posteriores a la Segunda Guerra Mundial. La famosa acería coreana, POSCO, comenzó como empresa estatal a principios de la década del setenta, en un país que no produce ni las materias primas necesarias (mineral de hierro y carbón), en un momento en que tal acción constituía un claro desafío de las ventajas comparativas (las principales exportaciones del país en ese momento eran productos trabajo-intensivos como textiles y pelucas), pese a esto creció hasta convertirse en la acería más eficiente del mundo, luego de una década de haber sido creada, y es ahora (actualmente privatizada) la segunda acería más grande del mundo (para una discusión mas detallada de la economía política de las empresas estatales, ver Chang y Singh, 2003).

#### **4.4 Deseabilidad de una fuerte protección de los derechos de propiedad**

En la literatura ortodoxa, se asume acriticamente que una protección más fuerte de los derechos de propiedad es siempre mejor. Sin embargo, esto no es verdad en tanto que proposición general.

El hecho de que cierta protección de los derechos de propiedad sea buena no significa que una mayor protección sea siempre mejor. Mientras que es probablemente cierto que una protección débil de los derechos de propiedad es mala, una protección demasiado fuerte puede no ser buena tampoco, dado que puede proteger tecnologías obsoletas y formas organizacionales anticuadas. Si es así, puede haber una relación con forma de parábola, donde una protección muy débil no es buena pero una muy fuerte tampoco. O, alternativamente, puede que, mientras esté por encima de un umbral mínimo, la fuerza de la protección de los derechos de propiedad no importe demasiado. Cualquiera sea la relación exacta, es improbable que la relación entre la fuerza de la protección de los derechos de propiedad y el desarrollo económico sea lineal, contrariamente a lo que las teorías ortodoxas dan por cierto.

Además, y más importante desde el punto de vista del desarrollo económico, el impacto en el crecimiento de una forma determinada de derecho de propiedad puede no ser constante en el tiempo.

Una determinada forma de derecho de propiedad puede convertirse en algo bueno o malo para la sociedad, dependiendo de los cambios en tecnología, población, equilibrio de poder político e incluso ideologías subyacentes. En efecto, hay muchos ejemplos en la historia donde la preservación de ciertos derechos de propiedad resultó perjudicial para el desarrollo económico, mientras que la violación de ciertos derechos de propiedad existentes (y la creación de nuevos derechos de propiedad) fue en realidad beneficiosa para el desarrollo económico.

El ejemplo mejor conocido es, probablemente, la etapa de los “cercamientos” en Gran Bretaña. En dicha ocasión se violaron los derechos de propiedad comunales vigentes, mediante la confiscación de los campos comunales, pero esto contribuyó al desarrollo de la industria manufacturera de la lana, mediante la promoción de la cría de ovejas en la tierra confiscada. De Soto (2000) documenta cómo el reconocimiento de derechos de ocupación, en violación de los derechos de los, por entonces, dueños, fue crucial en el desarrollo del Oeste de los Estados Unidos. Upham (2000) cita el famoso caso Sanderson en 1868, donde la Suprema Corte de Pennsylvania anuló el derecho que tenían los terratenientes a reclamar el acceso a agua limpia, a favor de la industria del carbón, que era una industria clave de ese estado en ese momento. La reforma agraria en Japón, Corea y Taiwán después de la Segunda Guerra violó los derechos vigentes de los propietarios pero contribuyó al desarrollo subsiguiente de estos países. Mucha gente considera que la nacionalización de empresas industriales en países como Francia y Austria después de la Segunda Guerra contribuyó a su desarrollo industrial, mediante la transferencia de ciertas propiedades industriales desde una clase capitalista industrial conservadora y estática, a gerentes profesionales del sector público, con tendencia a la incorporación de tecnología moderna y a las inversiones agresivas.

Los ejemplos podrían continuar, pero el asunto es que, si hay grupos que son capaces de utilizar ciertas propiedades existentes mejor de lo que pueden hacerlo sus dueños actuales, puede ser mejor para la sociedad no proteger los derechos de propiedad vigentes y crear nuevas formas de propiedad, que transfieran los derechos involucrados a los grupos que puedan hacer mejor uso de ellos. Y en estas circunstancias, una protección demasiado fuerte de ciertos derechos de propiedad vigentes puede convertirse en un obstáculo para el desarrollo económico. Esta es, por supuesto, una de las principales revelaciones de la teoría de Marx sobre la evolución social<sup>8</sup>.

Para resumir, la seguridad de los derechos de propiedad no puede ser vista como algo bueno *en sí mismo*. Lo que es importante para el desarrollo económico *no* es la protección a cualquier costo de todos los derechos de propiedad vigentes, sino la capacidad de decidir qué derechos de propiedad proteger, hasta qué punto y bajo qué condiciones.

## 5. Teorías de cambio institucional

### 5.1 Persistencia institucional y agencia humana

Las corrientes teóricas prevalecientes consideran que, una vez establecidas, las instituciones tienden a perpetuar ciertos patrones de interacción humana. Dado que se ve a las instituciones como determinadas por factores inmutables (o por lo menos muy difíciles de cambiar), tales como el clima, la dotación de recursos, y la tradición cultural, estos patrones se vuelven casi imposibles de modificar, lo que introduce una inclinación fatalista en el razonamiento.

Veamos algunos ejemplos de lo que sostiene esta línea argumental. El clima templado de Estados Unidos habría determinado que la pequeña propiedad fuera la institución natural, lo que, por lo tanto, condujo a mayores demandas a favor de la democracia y la educación, mientras que el clima tropical de muchos países de América Latina llevó a una agricultura predominantemente latifundista, lo que produjo los resultados opuestos a los de Estados Unidos (Engerman y Sokoloff, 1997, 2002). La cultura japonesa del cultivo de arroz en una zona densamente poblada y propensa a sufrir desastres naturales habría estimulado el surgimiento de instituciones que promovieran la cooperación, lo que habría hecho posible el capitalismo cooperativo japonés. La cultura política consensualista vigente en Botswana, de una fuerte impronta popular, habría logrado que sus líderes poscoloniales crearan un sistema de derechos de propiedad inclusivo, promotor del desarrollo económico (Acemoglu et al., 2003).

Ahora bien, hasta cierto punto, deberíamos esperar persistencia institucional. Las instituciones deberían ser estables – de otra forma, no tendrían utilidad alguna. Entonces, la presencia de algún tipo de mecanismo de reforzamiento mutuo es inevitable cuando observamos la relación entre instituciones y economía. Sin embargo, este punto de vista tiene varios problemas serios.

El primer problema con este argumento es que, el complejo institucional de un país contiene varios elementos, y entonces puede ser descripto como pro-desarrollo, anti-desarrollo, o lo que queramos, dependiendo de qué elementos particulares pretendamos resaltar. En este sentido, las explicaciones basadas en la cultura y las instituciones (entendidas como las encarnaciones de valores culturales) pueden fácilmente degenerar en justificaciones *ex post*.

El mejor ejemplo es el Confucianismo. Si resaltamos su énfasis en la educación, su noción de “mandato celestial” (que le da importancia a lo popular y justifica cambios dinásticos), su énfasis en la frugalidad, etc., no se puede pensar en una cultura mejor para el desarrollo económico. Sin embargo, si enfatizamos su naturaleza jerárquica (que se supone ahoga la creatividad – Krugman, 1994), su propensión a la burocratización, su desprecio por los artesanos y los comerciantes, no se puede pensar en una peor cultura para el desarrollo económico. De la misma forma, contrariamente a lo que han hecho Acemoglu et al. (2003), sería fácil identificar elementos anti-desarrollo en la cultura e instituciones tradicionales de Botswana, si Botswana fuera un fracaso.

---

<sup>8</sup> Según Marx, a lo largo del tiempo, las sociedades evolucionan porque “las fuerzas productivas” (tecnologías) superan al “modo de producción” (el sistema de derechos de propiedad), que se convierte en una traba que debe ser removida para que las fuerzas productivas se desarrollen más. Por supuesto, Marx estaba equivocado al construir una visión teleológica de la historia basado en esto y podría haber incorporado más sistemáticamente cuestiones tales como las ideologías y el poder político en su teoría, pero la revelación que surge de la teoría sigue siendo válida.

El segundo problema con la argumentación ortodoxa es que casi siempre hay más de una “tradicón” en las instituciones y la cultura de un país. Francia es vista ahora como si siempre hubiera sido un país con cultura e instituciones *dirigistas* desde los días de Jean-Baptiste Colbert, el ministro de finanzas de Luis XIV; pero era un país muy pro-*laissez-faire* entre la caída de Napoleón y la Segunda Guerra Mundial – incluso más que la por entonces muy liberal Gran Bretaña en algunos aspectos (Kuisel, 1981; Chang, 2002).

Lo importante es que para Francia el liberalismo *no* era una cultura extraña importada desde el otro lado del Canal. Mientras muchos anglo-sajones ven al liberalismo como su máxima contribución a la civilización mundial, el liberalismo es tan francés como el *dirigismo* –estando presente por lo menos desde el surgimiento de la tendencia libertaria de la Revolución Francesa. Francia se inclinó hacia el liberalismo en el siglo XIX como una reacción a la experiencia con Napoleón, mientras que revivió su tradición *dirigista* y su tendencia desarrollista luego de la humillación de la Segunda Guerra Mundial.

Si hay más de una “tradicón” en la cultura e instituciones de un país, las elecciones políticas deliberadas, y las ideologías que influyen en esas elecciones, devienen importantes para determinar su sendero de desarrollo.

Además, en el largo plazo, las “tradiciones” no son inmutables. Las culturas y las instituciones mismas cambian, a veces dramáticamente. Contrariamente a la creencia popular vigente hoy en Occidente, la cultura islámica era más tolerante, cientificista y pro-comercio que la de los cristianos, hasta al menos el siglo XVI. Las sociedades confucianas --incluso la misma China, más recientemente-- han desafiado al determinismo cultural para transformar sus “tradiciones” (a las que se había creído anti-desarrollo hasta la década del cincuenta) y generar los milagros económicos más grandes de la historia humana.

Una razón para los cambios culturales e institucionales es que éstos se influyen recíprocamente con los desarrollos económicos, estableciéndose cadenas de causalidad complejas. En las teorías prevalecientes, en dónde se concibe a los individuos como nacidos con una “preferencia” predeterminada, la causalidad va desde la cultura y las instituciones al desarrollo económico. Sin embargo, una vez que aceptamos el rol “constitutivo” de las instituciones, empezamos a entender que la causalidad podría ir en sentido contrario – del desarrollo económico a los cambios institucionales, y, a su vez, de los cambios institucionales a la “preferencia” individual (Chang y Evans, 2005, en preparación). Por ejemplo, la industrialización hace a la gente más “racional” y “disciplinada”. Esto se ve corroborado por el hecho de que antes de que sus países lograran un alto grado de industrialización, los alemanes y los japoneses eran descriptos por visitantes de países más avanzados de una forma completamente diferente a sus estereotipos raciales modernos, considerándose los vagos, irracionales e incapaces de trabajar con máquinas.

Otra razón tal vez más importante para el cambio cultural e institucional es que, parafraseando a Marx, son los hombres los que cambian las instituciones aunque no en el contexto institucional de su elección. Para la teoría prevaleciente, esto es imposible, dado que ésta no contempla la posibilidad de verdadera agencia humana. Los intereses materiales que motivan a la gente a cambiar las instituciones (por ejemplo, la presión por la democracia de los pequeños granjeros independientes) están determinadas por condiciones económicas (o incluso naturales) “objetivas”, y entonces no hay “elección” real en lo que hacemos (Chang y Evans, 2005, en preparación). O, alternativamente, somos portadores de “recuerdos” culturales – tales como la cultura política “democrática” de Botswana o la “ética de trabajo” confuciana. Sin embargo, en realidad, la gente realiza elecciones que *no* son totalmente determinadas por sus intereses económicos “objetivos”. Las ideas, y las instituciones que las encarnan, influyen en cómo la gente percibe sus intereses (y entonces no hay algo así como un interés “objetivo” en el análisis final) e, incluso, a veces, hacen que la gente desafíe a sus propios intereses “objetivos” por las ideas que tiene<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Un ejemplo interesante es el caso de la agencia de planeamiento coreana, la Junta de Planeamiento Económico. A pesar de que fuera el centro de la intervención gubernamental hasta los setenta, por varias razones muchos burócratas adoptaron la ideología neoliberal desde los ochenta. A principios de los noventa, algunos burócratas de la Junta pedían incluso la disolución de su propio ministerio. Esto va directamente en contra de la presunción fundamental de egoísmo de la economía ortodoxa. A no ser que aceptemos la importancia de la agencia humana y la influencia de las ideologías sobre ésta, nunca seremos capaces de entender porqué esos burócratas estaban en contra de sus intereses “objetivos” e

Para resumir, sólo podremos abandonar el determinismo cultural institucional prevaleciente si entendemos la complejidad de la cultura y las instituciones, por un lado, y aceptamos la importancia de la agencia humana en el cambio institucional. Sólo cuando aceptemos la naturaleza multifacética de la cultura y las instituciones, y la existencia de “tradiciones” culturales e institucionales en pugna dentro de una sociedad, empezaremos a entender que lo que la gente cree y hace es realmente importante.

## 5.2 Imitación, innovación y adaptación en el desarrollo institucional

Si entendemos a las instituciones como “tecnologías para el gerenciamiento social”, existen argumentos de peso para recurrir al enfoque “ponerse al día” de Gerschenkron a fin de comprender el desarrollo institucional en los países en vías de desarrollo. En otras palabras, los países en vías de desarrollo pueden importar instituciones de los países desarrollados y de ese modo usar “mejores” instituciones sin pagar los mismos “precios”.

Los países hoy desarrollados debieron soportar algunos siglos con crisis financieras (con todos los costos económicos y humanos que ellas causan) hasta que adoptaron la institución del banco central<sup>10</sup>. Sin embargo, como ellos introdujeron el banco central encontrándose a niveles relativamente más bajos de desarrollo económico, los países actualmente en desarrollo han sido mejores para manejar las crisis financieras que los países actualmente desarrollados a niveles comparables de desarrollo económico.

En efecto, los países en desarrollo están disfrutando niveles más altos de democracia política, derechos humanos, y desarrollo social que los que habían logrado los países hoy desarrollados a niveles similares de desarrollo *económico* (teniendo en cuenta por ejemplo el mismo ingreso per capita), gracias a su imitación institucional (para mayores detalles ver Chang, 2002, cap. 3).

En 1820, el Reino Unido estaba a un nivel de desarrollo algo más alto que el de India hoy en día, pero no tenía muchas de las instituciones “básicas” que la India tiene – sufragio universal (no había ni siquiera sufragio universal *masculino*), un banco central, impuesto a las ganancias, responsabilidad limitada generalizada, una ley de quiebras “moderna”, una burocracia profesional, regulaciones significativas de las garantías, ni siquiera mínimas regulaciones laborales (excepto por un par de insignificantes y escasamente cumplidas regulaciones del trabajo infantil en unas pocas industrias).

En 1875, Italia estaba a un nivel de desarrollo comparable al de Pakistán hoy, pero no tenía sufragio universal masculino, una burocracia profesional, una justicia ni remotamente independiente y profesional, un banco central con el monopolio de la emisión monetaria y una ley de competencia – instituciones que Pakistán ha tenido por décadas. La democracia es una obvia excepción en lo que a esto se refiere, pero a pesar de la frecuente suspensión de la política electoral, el sufragio en Pakistán, cuando se encuentra permitido, sigue siendo universal.

En 1913, los Estados Unidos estaban en un nivel de desarrollo similar al de México hoy en día. Sin embargo, su nivel de desarrollo institucional estaba muy por debajo de lo que vemos hoy en México. Las mujeres aún carecían de derechos políticos y los negros y otros minorías étnicas estaban *de facto* privados de sus derechos civiles. Hacía tan sólo una década de la aprobación de una ley federal de quiebras (1898) y hacía apenas dos décadas desde que el país reconociera la propiedad intelectual de los extranjeros (1891). Un altamente incompleto sistema de banca central e impuesto a las ganancias apenas comenzó a existir (1913), y el establecimiento de una (ni hablar de que fuera de “alta calidad”) ley de competencia de carácter significativo (la ley Clayton) tuvo que esperar un año más (1914). Tampoco había regulación sobre las garantías comerciales o sobre el trabajo infantil, siendo, la poca legislación existente a nivel estadual, de baja calidad y poco cumplida.

---

hicieron campaña a favor de la reducción de su propio poder e influencia. Para mayores detalles, ver Chang y Evans (2005, en preparación).

<sup>10</sup> La necesidad de un prestamista de última instancia, y de este modo del banco central, fue percibida por lo menos desde el siglo XVII pero fue sólo después de cientos de años de crisis financieras que los países desarrollados de hoy en día establecieron el banco central – entre la segunda mitad del siglo XIX y la primera del XX. La mayoría de los economistas pro mercado creían que el banco central sería dañino porque crearía lo que hoy en día llamamos “riesgo moral” por parte de los prestatarios (Chang, 2000).

Por supuesto, la imitación institucional raramente es suficiente, de la misma manera que la imitación tecnológica raramente alcanza, para garantizar un desarrollo institucional exitoso.

Más importante aún, así como hay muchos elementos *tácitos* en la tecnología, hay muchos elementos tácitos en las instituciones. Entonces puede que una institución formal, que parece estar funcionando bien en un país avanzado, sólo logre este buen desempeño porque es apoyada por una serie de instituciones informales no fácilmente observables. Por ejemplo, será difícil introducir el IVA en países donde la gente no tiene el hábito de pedir y emitir recibos. Será imposible introducir el método de producción “justo a tiempo”, donde la gente no tiene sentido “industrial” de la puntualidad. Como éstos, podría pensarse en muchos ejemplos más. Si éste fuera el caso, importar la institución formal no producirá el mismo resultado dado que el país importador puede carecer de las instituciones informales de apoyo necesarias.

De esta manera, así como la tecnología importada necesita ser adaptada a las condiciones locales, algún grado de adaptación es necesario para hacer que las instituciones importadas funcionen. El mejor ejemplo en este aspecto es la reforma institucional de largo alcance en el Japón de la temprana era Meiji (se puede encontrar más detalles en Wesley, 1986, cap. 1 entre otras cosas). Habiendo sido forzados a la apertura por los estadounidenses en 1853, los japoneses se dieron cuenta de que necesitaban importar las instituciones occidentales para industrializarse. Luego de dar una mirada al mundo occidental, importaron las instituciones que consideraron más efectivas, con los ajustes locales apropiados – la Marina y el Correo de Gran Bretaña, el Ejército y el derecho penal de Prusia, el derecho civil de Francia, el banco central de Bélgica. También importaron el sistema educativo de Estados Unidos, pero lo reemplazaron por una combinación de los sistemas francés y alemán, cuando descubrieron que no era apropiado para su país.

Por supuesto que si la imitación y la adaptación fueran todo lo que necesitáramos, otros países podrían haber sido tan exitosos como Japón. El sistema de empleo de por vida, el sindicato por empresa, la red de subcontrataciones a largo plazo, los sistemas de agrupamiento de empresas de preguerra *zaibatsu* y de posguerra *keiretsu*, y muchas otras instituciones que son “exclusivas” de Japón, estaban subsecuentemente adheridas a las instituciones importadas por los japoneses.

La innovación institucional es la característica saliente de muchas otras historias “de éxito” – la innovación estadounidense en organización empresarial basada en la firma de varias divisiones y partes intercambiables, la innovación alemana en materia de diseño empresarial<sup>11</sup> en la forma de la cogestión, la innovación nórdica en las relaciones industriales en las formas de salario solidario y negociación centralizada del salario, y muchos ejemplos más. En efecto, la innovación institucional ha sido una de las principales fuerzas de éxito económico en muchos países.

Por supuesto, esto no significa que la cultura y las instituciones puedan ser cambiadas a voluntad. Jacoby (2000) enfatiza el rol de la legitimidad en el cambio institucional. A no ser que la nueva institución goce de cierto grado de legitimidad política entre los miembros de la sociedad en cuestión, ésta no funcionará. Y para ganar legitimidad, la nueva institución tiene que tener alguna conexión con la cultura e instituciones existentes, lo que limita el abanico posible de innovación institucional.

## 6. Conclusiones

En este artículo, he revisado algunos de los aspectos teóricos claves involucrados en una buena comprensión de la relación entre instituciones y desarrollo económico. Los aspectos de definición, la falla en distinguir entre las formas y las funciones de las instituciones, el excesivo énfasis en las instituciones de derechos de propiedad, y el fracaso en la construcción de una teoría sofisticada de cambio institucional han sido señalados como los principales problemas de la literatura actualmente dominante sobre instituciones y desarrollo económico.

Mientras que la misma naturaleza del tema hace improbable que vaya a haber pronto una teoría completa de las instituciones que se refiera adecuadamente a todos los problemas teóricos mencionados, identificar los problemas de la teoría actualmente dominante es un primer paso hacia la construcción de

---

<sup>11</sup> En el original, *enterprise governance* (Nota del traductor)

esa teoría. Como he intentado señalar a lo largo del artículo, una articulación de los conceptos básicos más cuidadosa y libre de prejuicios ideológicos, así como un mejor conocimiento de las experiencias históricas y contemporáneas, son necesarios si queremos progresar en este aspecto.

### Bibliografía

- Acemoglu, D., Johnson, S. and Robinson, J. 2001. The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation, *American Economic Review*, vol. 91, no. 5.
- Acemoglu, D., Johnson, S. and Robinson, J. 2003. An African Success Story: Botswana in D. Rodrik (ed.), *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*, Princeton, Princeton University Press.
- Aron, J. 2000. Growth and Institutions: A Review of the Evidence, *The World Bank Research Observer*, vol. 15, no. 1.
- Basu, K. 1983. On Why We Do Not Try To Walk Off Without Paying After a Taxi-Ride, *Economic and Political Weekly*, 1983, no. 48, pp. 2011-12.
- Chang, H-J. 2000. The Hazard of Moral Hazard – Untangling the Asian Crisis, *WorldDevelopment*, vol. 28, no. 4.
- Chang, H-J. 2002. *Kicking Away the Ladder – Development Strategy in Historical Perspective*, London, Anthem Press.
- Chang, H-J. 2002b. Breaking the Mould – An Institutionalist Political Economy Alternative to the Neo-Liberal Theory of the Market and the State, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 26, no. 5
- Chang, H-J. 2005 (forthcoming). ‘Globalisation, Global Standards and the Future of East Asia’, *Global Economic Review*
- Chang, H-J. and Evans, P. 2005 (forthcoming) ‘The Role of Institutions in Economic Change’ in G. Dymksi & S. Da Paula (eds.), *Reimagining Growth*, London, Zed Press.
- Chang, H-J. and Rowthorn, R. 1995. Role of the State in Economic Change: Entrepreneurship and Conflict Management in H-J. Chang & R. Rowthorn (eds.), *The Role of the State in Economic Change*, Oxford, Clarendon Press.
- Chang, H-J. and Singh, A. 2003. Public Enterprises in Developing Countries and Economic Efficiency in H-J. Chang, *Globalisation, Economic Development and the Role of the State*, London, Zed Press.
- De Soto, H. 2000. *The Mystery of Capital*, London, Bantam Books.
- Dore, R. 1987. *Taking Japan Seriously - A Confucian Perspective on Leading Economic Issues*. London: The Athlone Press.
- Ellerman, D. 1999. Helping Others to Help Themselves: The Challenge of Autonomy-Compatible Development Assistance, mimeo., Washington, D.C., The World Bank.
- Engerman, S. and Sokoloff, K. 1997. Factor Endowments, Institutions, and Differential Growth Paths among New World Economies in S. Haber (ed.), *How Latin America Fell Behind*, Stanford, Stanford University Press.
- Etzioni, A. 1988. *The Moral Dimension*, New York, The Free Press.

- Evans, P. 1995. *Embedded Autonomy – States & Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press.
- Frey, B. 1997. *Not Just for the Money – An Economic Theory of Personal Motivation*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Jacoby, W. 2001. *Imitation and Politics: Redesigning Modern Germany*, Ithaca and London, Cornell University Press.
- Johnson, C. 1982. *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford, Stanford University Press.
- Garraty, J. and Carnes, M. 2000. *The American Nation – A History of the United States*, 10<sup>th</sup> edition, New York, Addison Wesley Longman.
- Kapur, D. and Webber, R. 2000. Governance-related Conditionality of the IFIs, G-24 Discussion Paper Series, no. 6, Geneva, UNCTAD.
- Kaufmann, D., Kray, A. and Zoido-Lobaton, P. 1998. Governance Matters I, Policy Research Working Paper, WPS 2196, World Bank, Washington, D.C..
- Kaufmann, D., Kray, A. and Zoido-Lobaton, P. 2002. Governance Matters II, Policy Research Working Paper, WPS 2772, World Bank, Washington, D.C..
- Kaufmann, D., Kray, A. and Mastruzzi, M. 2003. Governance Matters III, Policy Research Working Paper, WPS 3106, World Bank, Washington, D.C..
- Kuisel, R. 1981. *Capitalism and the State in Modern France*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rodrik, D. 2004. Getting Institutions Right, mimeo., Kennedy School of Government, Harvard University.
- Simon, H. 1983. *Reasons in Human Behaviour*, Oxford, Basil Blackwell.
- Upham, F. 2000. Neoliberalism and the Rule of Law in Developing Societies, a paper presented at the UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development) conference on “Neoliberalism and Institutional Reform in East Asia”, 12-14 May, 2000, Bangkok.
- Van Arkadie, B. 1990. The Role of Institutions in Development in The World Bank, *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1989*, Washington, D.C., World Bank.
- Westney, E. 1987. Imitation and innovation: The Transfer of Western Organizational Patterns to Meiji Japan, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- World Bank. 2002. *World Development Report 2002*, New York, Oxford University Press.