

1. Introducción

Desde los años 80¹, tanto la investigación académica teórica de las ciencias sociales y económicas, como el diseño de operaciones y proyectos aplicados de las agencias internacionales de desarrollo, comienzan a subrayar el papel activo que juegan las instituciones en la construcción del desarrollo económico y la reducción de la pobreza. En las universidades y centros de investigación afloran análisis sobre la relación entre las instituciones y el desarrollo económico. La bibliografía es tan extensa que hoy en día no hay dudas en el sector de la economía del desarrollo acerca de la relevancia de las instituciones en el crecimiento económico² y, en general, se acepta con naturalidad la relación positiva entre “buenas instituciones” y crecimiento incluyente (*pro-poor growth*).

Vamos a revisar, sin embargo, en este artículo algunos obstáculos que se encuentran al medir esta relación y vamos a exponer algunas dificultades metodológicas que presenta su análisis. Para empezar, la delimitación conceptual de las variables que la definen es cuando menos difusa y relativa: las características de las instituciones (variable independiente) han sufrido cambios de enfoque a lo largo de los años y la definición del concepto de crecimiento incluyente (variable dependiente) está siempre sujeta a los juicios de valor relativos a la equidad y la justicia distributiva. Cada una recibe influencias externas que hacen difícil aislar su relación; incluso en muchos casos, no parece clara la dirección y el sentido de la relación entre las variables. Además, como se va a exponer después, algunas cualidades de proceso y comportamiento de las instituciones son difíciles de medir con las herramientas de la economía clásica y están inmersas en un contexto socio-cultural que afecta tanto a los agentes como a los analistas.

A pesar de la aceptación general de la hipótesis, en realidad, existen muy pocas pruebas científicas concluyentes de análisis cruzado-comparativo entre países que confirmen de forma inequívoca esta relación. Los analistas se han preocupado por la relación entre crecimiento y democracia, una de las variables de la gobernabilidad. Esta preocupación ha dado lugar a numerosos estudios como el de Bardhan³ o el de Resnik y Birner⁴ que exponen la dificultad de demostrar científicamente una relación tan aparentemente evidente entre la gobernabilidad y el desarrollo económico.

En el presente trabajo revisamos los obstáculos que presenta esta relación y presentamos algunos enfoques metodológicos a través de ejemplos, que han intentado superar las limitaciones metodológicas de la economía tradicional. Se enumeran los obstáculos y se hace referencia a una serie de autores que han contribuido a lo largo de la historia a resolverlos planteando perspectivas metodológicas alternativas y originales. No se

¹ March y Olsen (1984)

² Reilly (2001:6).

³ Bardhan, P. (1999). Pag. 93 a 111.

⁴ Resnik and Birner (2006)

ha tratado de hacer una revisión histórica cronológica de los enfoques, si no de presentar aportaciones que ofrecen perspectivas de diversas disciplinas en momentos históricos muy dispares. Se ha elegido un enfoque de análisis transdisciplinar para salvar las restricciones metodológicas específicas que afectan en economía a la dimensión histórica y sociocultural de muchos de los factores que ayudan a definir la relación entre las instituciones y el desarrollo incluyente.

En las últimas décadas, múltiples autores en diversas líneas de investigación⁵ han elaborado un marco de referencia teórico para la investigación y han ofrecido instrumentos para los procesos de reformas políticas en países en transición. Muchos estudios⁶ analizan diferentes aspectos y dimensiones de las instituciones y su relación causal positiva con el crecimiento. Ejemplos clásicos de estos análisis se encuentran en la medición de cómo la calidad de las instituciones ⁷ tiene una relación positiva sobre el desarrollo humano y el crecimiento de un país⁸.

Hemos presenciado, en las últimas décadas como el marco teórico se hace más complejo, introduciendo aspectos antropológicos, sociales y psicológicos como costumbres, “reglas” y “códigos de comportamiento”. Muchos de estos ingredientes pertenecen a disciplinas sociales que requieren de herramientas de análisis no habituales en la economía.

Además, se incorpora el factor tiempo en el análisis de las instituciones y cómo afectan al desarrollo y la historia, la evolución social, entra a formar parte del análisis como una nueva dimensión. La historia también ha analizado los ciclos del progreso, pero la economía no ha integrado las herramientas de la historia en su disciplina.

La realidad es que todos estos estudios han contribuido en la definición del sector con esfuerzos de carácter descriptivo, han presentado paulatinamente nuevas variables al análisis y algunos incluso apuntan cierto grado de teleología y dirección para ofrecer explicaciones sobre cómo el desarrollo va de la mano de las instituciones. Sin embargo, como vamos a ver a continuación, están muy lejos de presentar evidencias que expliquen con detalle una relación causal entre las dos variables.

En las próximas líneas trataremos de exponer algunos de los obstáculos que intervienen en el análisis de esta relación e intentaremos presentar algunas de las soluciones metodológicas propuestas incluso por otras disciplinas, que sirven de referencia al análisis.

2. Una caja de herramientas anticuadas

En el año 1990, después de una funesta década de programas fallidos de ajuste estructural y crisis de la deuda, un reputado grupo de políticos, profesionales representantes de organismos internacionales, académicos e intelectuales se reunieron en Washington DC para debatir el limitado impacto que las reformas de las instituciones habían tenido sobre el desarrollo económico durante los años 80. La reunión concluyó en un conjunto de recomendaciones, “el Consenso de Washington⁹”.

⁵ Hall and Jones (1999), Acemoglu (2004), Kaufmann and Kraay (2003)

⁶ North (1981, 1990)

⁷ Rodrik & Subramanian, 2003

⁸ De Long & Shleifer, 1993; Easterly & Levine, 2002; Kaufmann & Kraay & Lobaton, 2002; Snack & Keefer, 1995

⁹ “Washington” significa el complejo político-económico-intelectual integrado por los organismos internacionales (FMI, BM), el Congreso de los EUA, la Re-

Las conclusiones¹⁰ de la reunión se sintetizaron en una breve lista de 10 políticas que se consideraban imprescindibles para el desarrollo:

- Disciplina presupuestaria
- Cambios de prioridades en el gasto público (salud y educación)
- Reformas fiscales para a) ampliar bases fiscales e imponer tipos marginales moderados
- Liberalización financiera
- Tipos de cambio competitivos
- Liberalización de políticas comerciales
- Apertura a la inversión externa
- Privatización
- Desregulación
- Protección de los derechos de propiedad

El tiempo y los propios autores han demostrado que este grupo de políticas presentaba debilidades importantes.

Una conclusión que se acepta tras las experiencias del consenso de Washington es que la importancia del contexto institucional y cultural en el que se aplican estas políticas para evitar efectos espurios o indeseados; ya que son recibidas desde contextos políticos o culturales muy diferentes de aquellos donde fueron creados.

Otra conclusión aceptada es que el contenido de las políticas no constituye la solución, sino están acompañadas de un continente adecuado. Las recomendaciones del consenso se concentraron más en las políticas (contenidos) que en las instituciones que las aplicaban (continente). Una conclusión es que las soluciones residen en la gobernabilidad política de las instituciones que gestionan, más relacionado con la capacidad de diseñar, ejecutar y supervisar el cumplimiento de esas políticas.

Si queremos conseguir un efecto sostenible y duradero sobre el crecimiento económico, no basta con decisiones de contenido derivadas de políticas específicas como las propuestas en el “Consenso de Washington” (reducción de tarifas o equilibrio del presupuesto) que, en cualquier caso, tendrían un valor instrumental. El desarrollo económico sostenido se consigue reforzando la capacidad de las instituciones de diseñar y conducir y gestionar las políticas.

serva Federal, los altos cargos de la Administración y los grupos de expertos.

¹⁰ Las presentó el economista John Williamson, profesor del MIT y de Princeton y desde 1981, Senior fellow en el Peterson Institute for International Economics