

Marco institucional y desempeño económico latinoamericano

Salinas, Aldo

Universidad Nacional de Loja

amsalinasa@hotmail.com

*Institutional framework and Latin American
economic performance*

Recibido: 02/05/2018

Aceptado: 29/06/2018

Resumen

Con el surgimiento del neo-institucionalismo económico en los últimos decenios, fortalecido en gran medida por los trabajos académicos de los Premios Nobel de Economía Douglas North, Ronald Coase, Elinor Ostrom y Olivier Williamson, se vuelve a poner en el centro de atención a las instituciones como factores fundamentales en la explicación del desempeño económico de una sociedad. A partir de su marco analítico ha sido posible entender de mejor forma las causas de las diferencias de desempeño económico que surgen en el mundo actual. El marco tradicional fundamentado en los supuestos que rigen la economía neoclásica, ha sido muy limitado en la explicación de tales diferencias. El objetivo de este artículo es utilizar el marco analítico neo-institucional a fin de entender los procesos de crecimiento y estagnación económica que han predominado en América Latina a lo largo de su historia.

Palabras clave: Neo-institucionalismo; Latinoamérica; Desarrollo Económico; Instituciones.

Abstract

With the emergence of New Institutional Economics in recent decades, thanks to the pioneering work of Ronald Coase, Olivier Williamson, Douglas North, and Elinor Ostrom, institutions return to the central place that they had decades ago in the economic debate, as essential factors in the explanation of economic performance of society. Through its analytical framework, it has been possible to understand the causes of the differential performance of economies over time. Unfortunately, the traditional analytical framework based on the assumptions that govern the neoclassical economics has been very limited in the explanation of these differences. The objective of this article is to use the neo-institutional analytical framework in order to understand the processes of economic growth and stagnation that have predominated in Latin America throughout its history.

Key words: Neo-institutionalism; Latin America; Economic Development; Institutionalism.

1. Introducción

De acuerdo con North (1990:3) “las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los humanos que le dan forma a la interacción humana”. En otras palabras, son las limitaciones que se imponen los humanos a fin de darle continuidad al intercambio económico, político y social. Así como la tecnología ha sido una respuesta de los seres humanos frente a los desafíos que le impone su entorno físico, las instituciones se convierten en una respuesta frente a los desafíos que le impone el entorno social.

Con el surgimiento del neo-institucionalismo económico en los últimos decenios, fortalecido en gran medida por los trabajos científicos de los Premios Nobel de Economía Douglas North, Ronald Coase, Elinor Ostrom y Olivier Williamson, se vuelve a poner en el centro de atención a las instituciones como factores fundamentales en la explicación del desempeño económico de una sociedad. A partir de su marco analítico ha sido posible entender de mejor forma las causas de las diferencias de desempeño económico que surgen en el mundo actual. El marco analítico tradicional fundamentado en los supuestos que rigen la economía neoclásica, ha sido muy limitado en la explicación de tales diferencias.

Los orígenes del neo-institucionalismo económico se remontan a la escuela del institucionalismo americano de finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, bajo la figura de Thorstein Veblen, John Commons y Wesley Mitchell. Todos ellos compartían la creencia en la relevancia de las instituciones en el devenir económico de una sociedad y fundamentalmente resaltaban la importancia de los aspectos históricos en la explicación de los diferentes estados de desarrollo económico presentes en los países a lo largo de los siglos. Si bien los institucionalistas originarios se apartaron de las ideas neoclásicas, los neoinstitucionalistas actuales tienden a reconciliar y adaptar el enfoque neoclásico para explicar el cambio económico desde una visión institucional.

Sin embargo, la utilización del marco analítico neoclásico en el nuevo enfoque neo-institucionalista, es bastante matizado, sobre todo porque se aparta del supuesto neoclásico de racionalidad, según el cual los actores tienen información completa respecto a los diferentes conjuntos de elección y adicionalmente su capacidad computacional para procesar toda esta información es ilimitada. Para North el mundo real funciona bajo supuestos de información incompleta y capacidades computacionales limitadas de los actores económicos. Los neoinstitucionalistas prefieren abrazar el concepto de racionalidad limitada, formulado por Simon (1965), de acuerdo al cual el proceso de decisión de un individuo está condicionado por limitaciones cognitivas tanto de conocimiento como de capacidad computacional.

Así mismo, en el mundo neoclásico los acuerdos entre los actores económicos se realizan sin ningún costo. En pocas palabras cuando dos personas realizan un intercambio económico, cada uno de los agentes económicos dispone de toda la información relevante respecto al bien o servicio que está intercambiando y adicionalmente se da por sentado el cumplimiento obligatorio de los contratos a un costo mínimo. La realidad económica es muy distinta, vivimos en un mundo plagado de fallos de información y en donde actitudes oportunistas de los agentes parecen ser la regla antes que la excepción, con contratos incompletos y agentes económicos que destinan ingentes cantidades de recursos al monitoreo y cumplimiento de los mismos (Williamson, 1985). Los neo-institucionalistas tratan de incorporar estas realidades en su marco analítico y buscan entender el mundo desde la realidad antes que hacer uso de dispositivos artificiales como la racionalidad ilimitada y la información completa.

A continuación, intentaremos utilizar las herramientas de razonamiento neo-institucional para tratar de entender los procesos de crecimiento y estagnación económica que han predominado en América Latina a lo largo de su historia. El artículo se estructura de la siguiente manera: en la sección dos se analiza la relación entre las instituciones y el crecimiento económico. La sección tres indaga la relevancia del marco analítico neo-institucional como explicación a los procesos de crecimiento y estagnación económica en América Latina. La sección cuatro presenta un ejemplo histórico que permite resaltar la importancia del marco institucional. Finalmente, la sección cinco incluye las conclusiones del artículo.

2. Instituciones y Crecimiento Económico

De acuerdo con North (1990) las instituciones son las reglas del juego que rigen la sociedad y a su vez las organizaciones son sus jugadores. Existen tres factores fundamentales que explican el cambio económico en una sociedad: la demografía, la tecnología y las instituciones (North 2005), el cambio económico sobrevendrá a través de un cambio en cualquiera de estos tres factores. Si bien existe una interrelación entre ellos, las instituciones parecen ser el elemento fundamental en la explicación de las grandes diferencias en el desempeño económico que se observa actualmente entre países y por tanto concentrarnos en ello permitirá tener una mejor perspectiva o en todo caso agregar una visión adicional a la explicación del por qué no ha sido posible acercarnos a los niveles de desarrollo de los países que tradicionalmente han liderado los rankings sobre desarrollo. De hecho, cambios institucionales generaran cambios en las características demográficas y en el stock de conocimiento (North, 2005)

Cuando hablamos de instituciones no solo nos estamos refiriendo a las reglas formales que surgen del marco legal de un país, el concepto es mucho más amplio y cubre reglas informales relacionadas a normas, valores, rutinas y tradiciones que están presentes en nuestra vida diaria y que sobre todo condicionan y dan forma a gran parte de nuestra vida social. De hecho, las reglas informales son las que permiten una convivencia social estable y predecible, de tal forma que evita que cada día se tenga una actitud desconfiada y policiaca frente al intercambio económico o social. Como sostiene North (2005): “La estructura que los humanos crean para ordenar su entorno político y económico es el determinante básico del desempeño económico”.

En términos más amplios y enfocándonos en el plano económico, el objetivo de las instituciones es reducir el nivel de incertidumbre que surge al realizar transacciones económicas. Si nos remitimos a la historia económica mundial, por un largo tiempo el intercambio económico se limitó a grupos pequeños de la sociedad y el intercambio estaba respaldado por reglas informales como la costumbre, las tradiciones y las normas y valores impregnados en lazos familiares y religiosos.

Bajo una perspectiva de teoría de juegos cuando los intercambios económicos se dan entre un número limitado de jugadores y en una lógica de juegos repetidos (es decir los agentes económicos realizan intercambios económicos regularmente) la estrategia dominante es la cooperación, es decir no existirá defección por parte de uno de los jugadores y por tanto será posible mantener el intercambio económico y no será necesario el cumplimiento obligatorio del contrato por parte de un tercero (Estado). Por ejemplo, el ostracismo que muchas comunidades imponían a quienes no cumplían con los acuerdos económicos fue un incentivo relevante para evitar desviaciones respecto a los acuerdos originales.

El problema surge cuando se presentan intercambios impersonales (agentes económicos distantes en términos geográficos empiezan a realizar intercambios económicos). No cabe duda que la especialización económica fue una de las claves para explicar los grandes saltos de productividad observados en los últimos siglos, sin embargo la especialización demanda la existencia de amplios mercados, es decir involucra la existencia de intercambios impersonales y en donde los resultados cooperativos observados en juegos repetidos ya no se cumplen y por tanto los costos de transacción bajo esta nueva lógica económica se incrementan y obligan a generar estructuras institucionales que tratan de minimizarlos. Tradicionalmente el marco regulatorio formal (Constituciones, leyes) ha sido una respuesta a esta nueva realidad.

Siguiendo a North (1990), bajo una estructura social básica, los costos de transacción son muy bajos, es decir es fácil realizar intercambios económicos y monitorear y hacer cumplir los acuerdos (normas, valores y tradiciones permiten que se cumplan los acuerdos). Pensemos en las historias que nuestros padres y abuelos nos contaban respecto a la importancia que la palabra tenía en los intercambios económicos. Sin embargo, los costos de transformación, es decir la manera en que combinamos los distintos factores productivos para obtener un producto determinado son altos (función de producción en el lenguaje económico). Esto está relacionado al hecho de que en una sociedad cerrada la especialización es muy limitada y por tanto estas sociedades no pueden explotar al máximo las ganancias derivadas del comercio. Mayor especialización significa hacer bienes más complejos que a su vez obtienen mejores precios en el comercio internacional.

Todo esto es importante tener en cuenta, debido a que el desarrollo económico inevitablemente está vinculado a incrementar la actividad económica impersonal. Bajo una sociedad en donde predominan las transacciones económicas impersonales, los costos de transformación se vuelven bajos, es decir aumenta la productividad de la economía empujada en gran medida por la especialización, pero los costos de transacción en cambio crecen, es decir los costos de medición de los atributos tangibles e intangibles de lo que estamos intercambiando, más los costos de monitoreo y cumplimiento de los contratos, aumentan. Por tanto, en este tipo de economías el objetivo de los agentes económicos no solo se reduce a maximizar sus ganancias sino a minimizar esos costos de transacción a través principalmente del diseño de instituciones económicas. En una economía fundamentada en transacciones económicas impersonales los problemas de asimetría informativa, selección adversa y riesgo moral se vuelven relevantes.

Para objetos del crecimiento económico, las sociedades que logran generar un marco institucional que permita minimizar esos costos de transacción, serán aquellas que obtengan mejores resultados en términos de crecimiento económico. La historia económica de cómo las distintas sociedades hicieron frente a estas realidades explica gran parte de las distintas trayectorias en cuanto a resultados económicos que obtuvieron distintos países y que han determinado el resultado que actualmente observamos (Glaeser y Shleifer, 2002). Por estas razones para entender el contexto institucional que prevalece actualmente en América Latina y sus consecuencias sobre el crecimiento económico, es necesario tomar en cuenta su particular proceso histórico, ampliamente atado a su pasado colonial.

2.1. La importancia de factores históricos en la explicación del desempeño económico Latinoamericano

Robinson (1994), Acemoglu, Jhonson y Robinson (2000) y Acemoglu y Robinson (2012) han estudiado ampliamente la importancia del marco institucional como explicación del desempeño económico y sobre

todo han realizado un contraste muy relevante entre el proceso histórico colonial de América Latina y el proceso colonial norteamericano, como explicación al desempeño económico observado actualmente.

De entrada, los autores descartan explicaciones vinculadas a la geografía y aspectos culturales, colocando a las instituciones como factores claves en la explicación del fracaso económico de los países en desarrollo y específicamente de América Latina. Con esto, los autores no pretenden desconocer cierta influencia de estos factores en el desempeño económico, sino más bien resaltar que al comparar países o regiones con similares ambientes geográficos y aspectos culturales, encuentran resultados económicos variados, por tanto, parecen no ser factores trascendentales en la explicación del desempeño económico en una perspectiva de largo plazo.

Por tanto, lo que se trata de resaltar bajo el enfoque institucionalista es que los enigmas de la divergencia en el desarrollo económico entre los distintos países no hay que encontrarlos en las fuerzas de la naturaleza que están fuera de nuestro control, sino que se deben a factores institucionales que caen bajo el amparo de la intencionalidad y acción humana. La historia colonial de América Latina y Norteamérica proporciona un marco histórico bastante claro para entender la importancia del marco institucional en el desempeño económico de estas regiones, cuyas consecuencias se han extendido incluso hasta nuestros días.

Siguiendo a Robinson (1994), en el tiempo de la colonia, España era un 50% más rica que sus colonias, mientras que actualmente esa diferencia se acrecentó al 300%. Es decir, ahora en términos relativos somos mucho más pobres que España en comparación con tiempos de la colonia. Esta divergencia económica se mantuvo durante la época colonial, pero no solo para el caso de las colonias españolas sino inclusive para las colonias británicas; de hecho, para finales del siglo XVIII no había diferencias significativas en el pib per cápita de EE UU comparado con México o Brasil. Por tanto, el proceso de divergencia económica para los países latinoamericanos empieza en el siglo XIX, una vez constituidas como repúblicas.

Este enigma es explicado por Acemoglu y Robinson (2012) a través de las distintas trayectorias institucionales que siguieron las colonias españolas y británicas una vez que se conformaron como repúblicas. Debemos recordar que esta época coincide con la revolución industrial y por tanto ambas economías pudieron haber aprovechado el impulso tecnológico de la revolución industrial. De hecho, siguiendo a Bértola y Ocampo (2013) las dos épocas de mayor divergencia económica de América Latina frente a las economías desarrolladas corresponden a las primeras tres cuartas partes del siglo XIX y la denominada década pérdida de 1980.

En resumen, durante la época colonial tanto EE UU como América Latina permanecieron en un estado de estagnación económica en donde el crecimiento económico era explicado únicamente por el crecimiento poblacional, de tal forma que arrancan con condiciones económicas similares una vez lograda su independencia, sin embargo, a inicios del siglo XX encontramos a la economía estadounidense posicionada como el país más próspero del mundo con un ingreso promedio 400% superior al latinoamericano. Como sostiene Robinson (1994), si bien a partir del último cuarto del siglo XIX las economías latinoamericanas empiezan a crecer jamás pudieron lograr generar un sendero de convergencia estable y permanente.

De acuerdo a Bértola y Ocampo (2013) se puede resumir el desempeño de América Latina en los siguientes términos: “Un desarrollo mejor a la media mundial, exceptuando las primeras décadas posteriores a la Independencia y las últimas décadas del siglo XX y primera del XXI, pero una brecha con los países de

Occidente que nunca se acortó y se amplió durante las dos fases de retroceso relativo mencionadas y, algo menos, durante la edad de oro posterior a la segunda Guerra Mundial”.

Si el marco institucional que prevaleció en EEUU y Latinoamérica parece estar detrás de la divergencia económica observada, dos preguntas saltan a la vista: ¿Qué diferencias institucionales generaron senderos de desarrollo distintos? Y si hay claridad respecto a esta respuesta ¿Por qué no simplemente introducimos en Latinoamérica el marco institucional de los EE UU que a la luz de la historia ha resultado ser eficiente para generar desarrollo económico? A continuación, una breve explicación a la primera.

2.2. ¿Qué diferencias institucionales generaron senderos de desarrollo distintos entre EEUU y Latinoamérica?

De acuerdo a Robinson (1994:4): “Algunas sociedades se organizan de un modo que sustenta el imperio de la ley, alienta la inversión en maquinaria, en capital humano y en mejores tecnologías, favorece la participación amplia de los ciudadanos en la vida política y económica, y apoya la libertad de mercado. Otras hacen todo lo contrario. Las primeras prosperan, las segundas se estancan”. Para Robinson la clave institucional está en: respeto y vigencia de los derechos de propiedad, límites al poder de las élites e igualdad de oportunidades para todos los miembros de la sociedad.

Un rápido diagnóstico de estas tres condiciones en nuestras economías, llevaría a demostrar un cumplimiento bastante imperfecto e intermitente de estas condiciones a lo largo de nuestra historia. Acemoglu, Johnson y Robinson (2000); North, Summerhill y Weingast (2000) y Acemoglu y Robinson (2012), realizaron trabajos que presentan un contraste entre la historia económica latinoamericana y estadounidense, demostrando la fuerza del enfoque institucional como factor explicativo del desempeño económico. Gran parte de sus explicaciones giran en torno a las divergentes circunstancias geográficas y sociales a las que se enfrentaron los colonizadores españoles e ingleses. Ambos grupos tenían como objetivo fundamental la explotación de los recursos naturales, fundamentalmente metales preciosos. Es decir, en ambos casos su motivación era el beneficio propio; sin embargo, las circunstancias a las que se enfrentaron los españoles y británicos fue diversa.

En el primer caso, los españoles encontraron civilizaciones organizadas y con poder centralizado, por tanto, si su objetivo era aprovecharse de los recursos naturales, era ilógico que intenten implantar instituciones económicas que respeten los derechos de propiedad u otorguen igualdad de oportunidades a sus habitantes. El marco institucional que se adaptaba a sus intereses era aquel que promoviera impuestos, tributos o trabajo forzado a sus habitantes, como de hecho ocurrió, a través de la implementación de instituciones laborales como la encomienda, la mita o el concertaje. Es claro que se trataba de un marco institucional diseñado para beneficiar a una élite a costa de extraer la riqueza de la población indígena.

En el caso de los ingleses, sus intereses eran muy similares a los españoles, su objetivo era la extracción de minerales preciosos a través de la explotación de la mano de obra aborígen. De hecho, la colonización fue llevada a cabo por empresas privadas como la Virginia Company. Sin embargo, esta estrategia no pudo llevarse a cabo debido a las características de la organización social que encontraron en los pueblos aborígenes. Fundamentalmente se trataban de pueblos con poca organización social y fuerte rivalidad entre tribus y adicionalmente existía escasa población indígena, por tanto, cualquier estrategia de explotación económica en base a la población aborígen era inviable, como de hecho ocurrió, llevando a la quiebra a la

Virginia Company. Por tanto, al enfrentarse a esta realidad, de no existencia de oro y plata, rustica organización social de las tribus que hubiera impedido cualquier estrategia de explotación de la mano de obra y recaudación tributaria, llevó a los colonizadores a replantear los objetivos de sus intereses en el nuevo mundo. Los colonos sabían que no se podía generar riqueza en base a la explotación de la mano de obra local y menos a partir de la extracción de metales preciosos que no existían en la zona, la única estrategia viable, era recurrir a sus propias fuerzas a fin de apropiarse de los territorios, para ello implementaron instituciones económicas que ya prevalecían en Inglaterra y que tenían que ver fundamentalmente con acceso a la propiedad privada y representatividad política en la toma de decisiones y de esa forma generar incentivos para los colonos ya instalados e incentivar flujos migratorios desde Inglaterra.

Este contraste institucional entre Latinoamérica y EEUU deja claro como distintas trayectorias institucionales dieron lugar a diferentes resultados económicos. Sin embargo, la pregunta que surge refiere a por qué estas estructuras institucionales latinoamericanas parecen perdurar hasta la actualidad y siguen condicionando su desarrollo económico. A continuación, una posible explicación que emana del concepto desarrollado por North (1990), denominado la dependencia de la vía.

2.3. La dependencia de la vía

Si bien las instituciones por su misma naturaleza deben ser estables a fin de que generen certidumbre, esto no significa que sean inmutables. El cambio institucional ha sido una constante en la historia económica, sin embargo, este parece tener características incrementales antes que revolucionarias. La razón está en la relevancia de las reglas informales que condicionan cualquier cambio deliberado generado a través de un evento revolucionario o por ejemplo a través de la promulgación de una nueva constitución que, de un momento a otro cambie la estructura legal de una sociedad.

Las normas, valores y tradiciones (reglas informales) son pilares fundamentales que sostienen las instituciones económicas, políticas y sociales de una sociedad y que vienen a constituir el sistema de creencias de una sociedad. Las reglas informales son las que conectan el pasado con el presente y el futuro y es lo que North (1990) denomina la dependencia de la vía. Las instituciones vienen a ser dispositivos creados por los humanos para transmitir el aprendizaje de una generación a las futuras generaciones a través de lo que se denomina cultura y que pasa a formar parte del sistema de creencias de esa generación. Para Hayek (1960: 27): “La cultura es la transmisión en el tiempo de nuestro conocimiento acumulado. Esta herencia que denominamos cultura sin duda condiciona la forma como los seres humanos llevamos a cabo nuestro proceso cognitivo, elaboramos nuestras percepciones de la realidad y a partir de ellas llevamos a cabo nuestro proceso de toma de decisiones”. El sistema de creencias viene a ser una representación interna y las instituciones una manifestación externa de esa representación (North, 2005).

Otro factor que hace que el cambio institucional sea incremental y sobre todo no permite migrar deliberadamente hacia estructuras institucionales más eficientes en términos de resultados económicos tiene que ver con la presencia de organizaciones que se crearon para maximizar las ganancias ofrecidas por la matriz institucional vigente, es decir estas organizaciones tratarán de perpetuar la estructura institucional actual porque están adaptadas para sobrevivir en ese marco y por tanto destinaran recursos a evitar cualquier cambio institucional.

Sin embargo, esto no significa que la dependencia de la vía genere inercia, simplemente limita la velocidad a la que se puede dar un cambio institucional que reemplace instituciones ineficientes por eficientes. Esto es importante resaltar debido a que tenemos una tendencia a sobredimensionar los efectos que puedan surgir de cambios en la estructura jurídica del país. La dependencia de la vía previene de caer en euforias políticas que lleve a pensar que el desarrollo solo depende de que podamos encontrar y elegir un gobernante benevolente con los votos suficientes para generar cuanto cambio jurídico necesite el país, importando inclusive instituciones que han demostrado ser eficientes en otros contextos económicos. La dependencia de la vía advierte que hay una probabilidad muy alta que estos cambios institucionales no generen los resultados deseados en un periodo corto de tiempo, si adicional a ellos no existe una modificación en el sistema de creencias que permita el surgimiento de nuevos jugadores (organizaciones) preparados para explotar las ventajas que ofrece la nueva matriz institucional.

A continuación, nos centraremos en analizar un periodo moderno de la historia económica latinoamericana, en donde se impuso desde fuera un marco institucional uniforme para todos los países de la región, denominado “Consenso de Washington”. Analizar el fracaso que en términos económicos y sociales significó para la región estas reformas, permitirá entender en la práctica la relevancia del concepto “dependencia de la vía” que previene de la imposibilidad de realizar una mera trasportación de instituciones que hayan mostrado ser eficientes en un particular contexto económico, político y cultural.

3. Una talla para todos: el error del “Consenso de Washington”

La crisis de deuda que hundió en una profunda crisis económica y social a casi todos los países latinoamericanos, coincide con el triunfo de las ideas neoliberales como paradigma económico reinante, desplazando al keynesianismo, a partir de la llegada al poder de Margaret Thatcher en el Reino Unido y Ronald Reagan en EEUU. América Latina no fue ajena a esta realidad y las ideas neoliberales se fueron esparciendo a través de la región por medio de una serie de reformas que le fueron impuestos por organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial, alineados con la defensa de los intereses financieros de la banca norteamericana, cuyos créditos en la región equivalían a más de la mitad de la deuda privada que fluyó hacia las economías en desarrollo (Bértola y Ocampo, 2013), por tanto estos organismos privilegiaron la estabilidad del sistema financiero estadounidense por encima de los intereses sobre todo sociales de nuestra región. Como manifiesta Bértola y Ocampo: “América Latina puede verse como la víctima de una forma de manejar lo que fue también una crisis bancaria estadounidense, un hecho que curiosamente no se reconoce con toda claridad en los estudios existentes. La mayor paradoja fue, por lo tanto, que mientras los bancos estadounidenses arrojaban utilidades, América latina se hundía en la peor crisis económica de su historia”.

A partir de la crisis de deuda, los países latinoamericanos entraron en una dependencia financiera de los flujos internacionales de dinero, buscando amortiguar la asfixia económica a la que estaban sometidos. Estas circunstancias fueron aprovechadas por los organismos internacionales como el FMI y Banco Mundial para imponer a la región el paradigma neoliberal a través de lo que se conoció como el “Consenso de Washington”, formulado por John Williamson (1990) y que incorporaban las reformas institucionales pro mercado que debían llevar a cabo las economías latinoamericanas. Por tanto, se trata de la importación de una serie de dispositivos institucionales para ser implementados de manera general por todas las economías

de la región, independientemente de particularidades económicas, políticas, culturales y sociales que puedan predominar en cada país.

Cuadro 1. Reglas generales del Consenso de Washington

Consenso de Washington original (reformas de primera generación)	Versión aumentada del Consenso de Washington (reformas de segunda generación)
Disciplina fiscal. Reorientación del gasto público. Reforma fiscal. Liberalización de las tasas de interés. Tipos de cambio unificados y competitivos, Liberalización comercial. Apertura a la inversión extranjera directa. Privatización. Desregulación. Garantía de los derechos de la propiedad.	Gobernanza corporativa. Combate a la corrupción. Mercados laborales flexibles. Observancia de los preceptos de la OMC. Observancia de los códigos y estándares financieros internacionales. Apertura “prudente” de las cuentas de capital. Regímenes cambiarios no intermedios. Bancos centrales independientes/metasp inflacionarias. Redes de seguridad social. Metas de reducción de la pobreza.

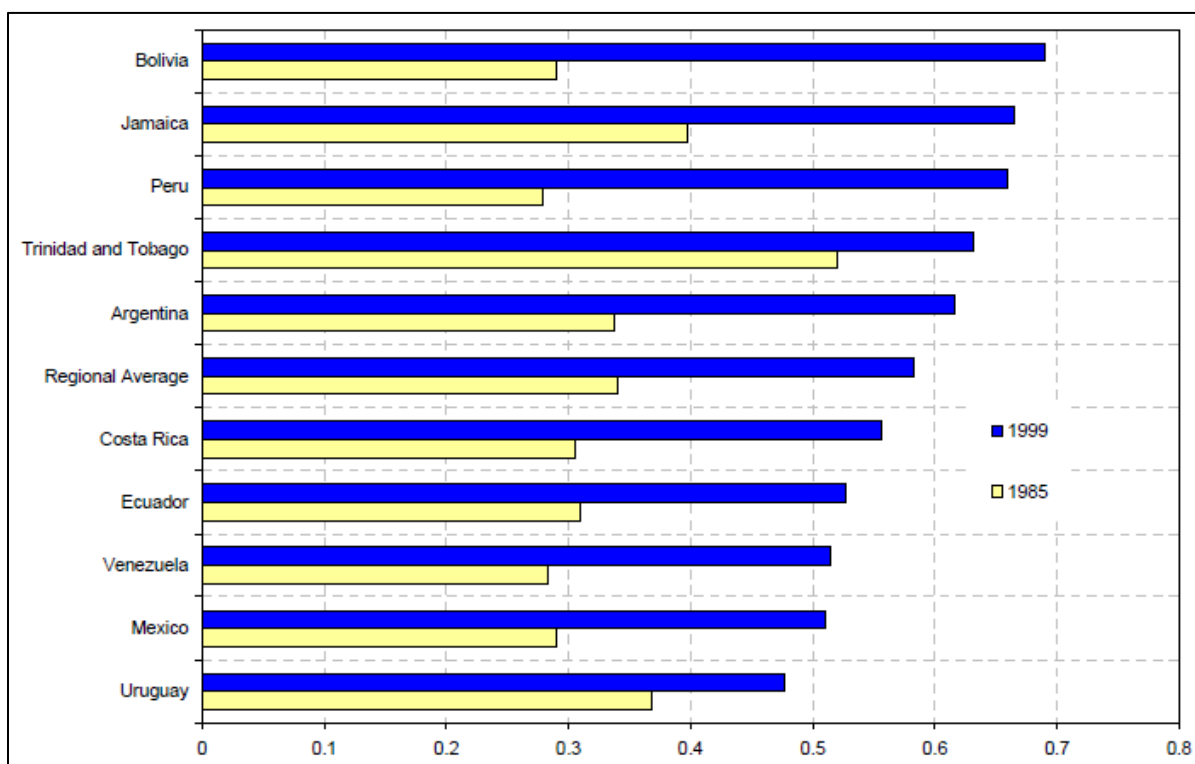
Fuente: Elaboración propia en base al Cuadro I.1, disponible en Rodrik (2012)

En el cuadro 1, tomado de Rodrik (2012), podemos ver de forma resumida las principales reglas que exigía el Consenso de Washington y que básicamente se enfocaban en la disciplina fiscal, liberalización comercial y financiera, privatización y desregulación. El lado izquierdo resume las políticas originales del Consenso denominada de primera generación, que a partir de los noventa y a fin de extender el alcance de las políticas previas, fueron ampliadas y se denominaron de segunda generación (lado derecho del cuadro).

Este “decálogo” de políticas pro mercado fue abrazado con mayor intensidad por las economías latinoamericanas, en comparación a otras regiones del mundo. Por ejemplo, Lora (2012) construyó un índice que lo denominó de reforma estructural y que trata de cuantificar la magnitud de las reformas. El Índice básicamente trata de dar cuenta de las reformas en cinco áreas: política comercial, política financiera, política impositiva, privatización y legislación laboral. El índice va de 0 a 1, mientras las reformas de mercado hayan sido más profundas el índice será más cercano a uno. La figura 1, tomada del trabajo de Lora deja claro que la mayoría de países de América Latina se embarcaron en profundas reformas de mercado. De hecho, en términos del promedio latinoamericano éste paso de 0.34 en 1985 a 0.58 en 1999. Como manifiesta Rodrik (2012): “Los países latinoamericanos emprendieron más acciones de liberalización, desregularización y privatización en el lapso de unos cuantos años de las que los países del este de Asia han implementado en cuatro décadas”.

En resumen, tenemos dos tipos de economías: aquellas que abrazaron intensamente el “decálogo” del consenso de Washington (Latinoamérica) y aquellas que lo vieron con suspicacia y prefirieron seguir sus propias estrategias de desarrollo y por tanto generaron un marco institucional que entendían se adaptaba a su realidad y sus objetivos (Corea, Taiwán, Singapur, Hong Kong, China). En el cuadro 2, Rodrik (2012) realiza un contraste bastante interesante respecto a la brecha que existió entre el ideal que propugnaba el Consenso de Washington y el patrón observado dentro de las economías del este de Asia.

Figura 1. Índice de Reforma Estructural (países mejor y peor índice en 1999)



Fuente: Lora (2012).

La evidencia es clara en señalar que aquellos países que aplicaron con mayor profundidad el recetario del Consenso de Washington obtuvieron peores resultados en términos de crecimiento económico en comparación a aquellos que optaron por reformas institucionales más adaptadas a su realidad económica, política y social. Si la calidad institucional de un país se midiera en función del cumplimiento de los principios institucionales emanados del Consenso de Washington, se esperaría que los países de América Latina presenten mejores resultados en términos de crecimiento económico, algo que contrasta con la evidencia. En realidad, durante el periodo 1990-2000 la tasa de crecimiento económico de América Latina fue una fracción del nivel alcanzado previo a 1980 (3,4% en el periodo 1990-2010 vs 5.5% en el periodo 1950-1980). Un claro ejemplo de cómo la imposición de una matriz institucional de forma exógena sin tomar en cuenta el sistema de creencias y valores que prevalecen en una sociedad determinada está condenada al fracaso. La dependencia de la vía, previamente analizada es un factor clave que no se puede pasar por alto.

De acuerdo a Rodrik (2012) en la economía existen principios generales, sobre los cuales hay poca discusión o mejor dicho no existe evidencia de países que los hayan pasado por alto de forma sistemática y hayan podido generar desarrollo económico: protección de derechos de propiedad, exigibilidad contractual, competencia basada en mercados, incentivos adecuados, dinero sano, sustentabilidad de la deuda, a la lista agregaría igualdad de oportunidades. Es claro que estos principios han sido comunes a toda estrategia de desarrollo y como indica Rodrik, en países que los han pasado por alto, el desempeño económico ha sido deslucido, cuando mucho.

Cuadro 2. Anomalías en el este de Asia.

Esfera institucional	Ideal convencional	Patrón “del este de Asia”
Derechos de propiedad	Privados, impuestos por el estado de derecho	Privados, pero las autoridades gubernamentales en ocasiones pasan por encima de la ley (especialmente en Corea)
Gobernanza corporativa	Control de los accionistas (“externo”), protección de los derechos de los accionistas	Control interno
Relaciones entre el gobierno y la iniciativa privada	Basado en igualdad de condiciones y reglas	Interacciones cercanas
Organización industrial	Mercados competitivos y descentralizados, con estrictas reglas antimonopólicas	Integración horizontal y vertical de la producción (chaebol); “carteles” por mandato gubernamental.
Sistema financiero	Desregulado, basado en valores, de libre entrada. Supervisión prudencial a través de la vigilancia regulatoria.	Basado en bancos, de entrada restringida, muy controlado por el gobierno, empréstitos directos, débil regulación formal.
Mercados laborales	Mercados laborales descentralizados, desinstitucionalizados y “flexibles”	Empleo vitalicio en empresas básicas (Japón).
Flujos internacionales de capitales	“Prudentemente” libres	Restringidos (hasta década de los noventa).
Titularidad pública	No en los sectores productivos	Abundante en las industrias que van “corriente arriba” en la cadena productiva.

Fuente: Elaboración propia en base a Cuadro I.2. Disponible en Rodrik (2012).

Así mismo la complicación en generar una estrategia de desarrollo eficaz pasa por el hecho que las variaciones institucionales que encontramos entre países son muy difíciles de transferir. Por ejemplo, siguiendo a Rodrik la estrategia de reforma institucional de China difiere enormemente del gradualismo observado en la India. La estrategia comercial de Corea del Sur y Taiwán, más enfocadas en el proteccionismo, difieren de Singapur y Hong Kong con una estrategia de libre comercio.

Por tanto, una estrategia correcta de desarrollo económico implica generar un marco institucional que cumpla con los principios económicos generales, pero que se adapte a los valores, capacidades, restricciones y oportunidades locales. La emulación ciega de marcos institucionales importados de otras realidades es un salto al vacío con resultados limitados, como da cuenta la imposición del Consenso de Washington. Sin duda en cualquier proceso de desarrollo el aprendizaje es un factor fundamental. A nivel social este aprendizaje está impregnado en el sistema de creencia y valores de una sociedad (cultura), que condiciona el éxito o fracaso de cualquier estrategia de desarrollo.

4. Reflexiones finales

El documento ha querido dejar claro la importancia de las instituciones en el desempeño económico de una sociedad. El contraste entre EEUU y América Latina ha pretendido resaltar el cómo diferentes incentivos y arreglos institucionales conllevaron a distintas trayectorias económicas en las dos regiones. Así mismo se resaltó la importancia de las reglas informales (normas, valores, tradiciones), como condicionantes de un posible cambio institucional radical, que permita sustituir deliberadamente instituciones ineficientes por eficientes.

En el caso específico de América Latina, la matriz institucional colonial (reglas del juego) generó organizaciones (jugadores) que se crearon para explotar los beneficios económicos que surgían bajo la lógica de esa estructura institucional, cuyos incentivos pasaban por incrementar la riqueza de las élites y la corona en base a la explotación de la mano de obra local. Por tanto, se trató de un marco institucional extractivo, en donde las organizaciones beneficiadas de esta matriz institucional (corona española, iglesia, aristocracia), no les era conveniente apoyar un cambio institucional que de hecho surgió a nivel de las reglas formales a partir de la Independencia, en donde la mayoría de países abrazaron constituciones y leyes liberales, cercanas a los principios de la revolución francesa. Sin embargo, el hecho de haber generado en siglos anteriores organizaciones que se especializaron en apropiarse de la riqueza a costa de la mayoría de la población, no hicieron posible que las nuevas reglas formales cambien radicalmente la estructura institucional prevaleciente y más bien dio lugar al inicio de una inestabilidad económica, política y social permanente. Es claro que la dependencia de la vía, o en un lenguaje más práctico, la estructura elitista de nuestra sociedad heredada del marco institucional colonial condicionó cualquier intento de cambio revolucionario que hubiera permitido migrar hacia instituciones más inclusivas.

Ya en tiempos modernos, el análisis de los magros resultados económicos logrados a través de haber abrazado el recetario del Consenso de Washington de una manera general y uniforme en América Latina, es otra prueba más de cómo los factores locales condicionan cualquier mera importación de matrices institucionales desde otras realidades. Como contra ejemplo, el virtuoso crecimiento observado en países del este asiático y China en las últimas décadas, países que como se observó se apartaron del recetario estándar del Consenso de Washington, y que generaron reformas institucionales pragmáticas y acorde a sus realidades locales demuestran la importancia de contar con una estrategia de desarrollo sustentada en un conocimiento de la realidad local.

Referencias bibliográficas

- [1] Acemoglu, D., & Robinson, J. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. Crown Business.
- [2] Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2000). *The colonial origins of comparative development: An empirical investigation* (No. w7771). National Bureau of Economic Research.
- [3] Bértola, L., & Ocampo, J. A. (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia*. Fondo de Cultura Económica.
- [4] Glaeser, E. L., & Shleifer, A. (2002). *Legal origins*. *The Quarterly Journal of Economics*, 117(4), 1193-1229.

-
- [5] Hayek, F. (1960). *The Constitution of Liberty*. London: Routledge & Kegan Paul.
- [6] Lora, E. (2012). *Structural reform in Latin America: What has been reformed and how it can be quantified (updated Version)* (No. IDB-WP-346). IDB Working Paper Series.
- [7] North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge university press.
- [8] North, D. C., Summerhill, W., & Weingast, B. (2000). *Order, disorder and economic change: Latin America vs. North America*. *Governing for Prosperity*, ed. Bruce Bueno de Mesquita and Hilton L. Root, 17-58. New Haven: Yale University Press.
- [9] North, D. C. (2005). *Understanding the process of economic change*. Princeton: Princeton University Press.
- [10] Robinson, J. A. (1994). *El equilibrio de América Latina*. *Perspective*, 29, 133-140.
- [11] Rodrik, D. (2012). *Una economía, muchas recetas: La globalización, las instituciones y el crecimiento económico*. Fondo de Cultura Económica.
- [12] Simon, H. A. (1965). *The architecture of complexity*. *General Systems*, 10(1965), 63-76.
- [13] Williamson, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. (New York, The Free Press).
- [14] Williamson, J. (1990). *What Washington means by policy reform. Latin American adjustment: How much has happened*, 1.