

Teoría y práctica del desarrollo. Cambios en las variables de la “ecuación del desarrollo” en los últimos 50 años *

J. Oriol Prats

1. La teoría del desarrollo: 50 años de evolución

La teoría y la práctica del desarrollo han evolucionado enormemente desde su nacimiento en la segunda mitad de siglo XX. La preocupación fundamental de la teoría del desarrollo recoge las inquietudes de la economía clásica y trata de explicar por qué algunos países siguen siendo pobres y qué factores explican las diferencias tan enormes de renta que se observan en la actualidad entre regiones y países. En este sentido, el énfasis está más en los factores que explican el crecimiento sostenido de la renta que en aquellos otros factores que explican determinados períodos de crecimiento o el inicio del crecimiento (“despegue económico”). La teoría del desarrollo se centra así en factores estructurales de largo plazo más que en factores de tipo coyuntural.

En el estudio de los factores que explican el desarrollo a largo plazo se han incorporado progresivamente aproximaciones teóricas que han aumentado su complejidad e interdisciplinariedad. En este artículo se revisa esta evolución a través de los cambios experimentados en las variables dependientes e independientes de la “ecuación del desarrollo” y sus implicaciones para las políticas de cooperación. Estos cambios en gran parte reflejan la evolución de los supuestos utilizados en los modelos teóricos para entender el desarrollo, que han ido incorporando los avances teóricos y empíricos y las lecciones derivadas de las políticas de desarrollo.

En cuanto a la variable dependiente, el principal cambio deriva de la crítica a la visión utilitarista del bienestar y la aparición de la aproximación basada en las capacidades (Sen, 1985, 1993). Este cambio ha conducido a no entender el desarrollo únicamente como el crecimiento del PIB por habitante y a incorporar otras dimensiones que, como la salud y la educación, resultan igualmente importantes para la calidad de vida o el bienestar de las personas, verdadero objeto del desarrollo. Esta visión más amplia del desarrollo también ha llevado a la construcción de nuevos indicadores que integren las diferentes dimensiones comprendidas en el desarrollo y a reconsiderar cuáles son los determinantes fundamentales del desarrollo a largo plazo.

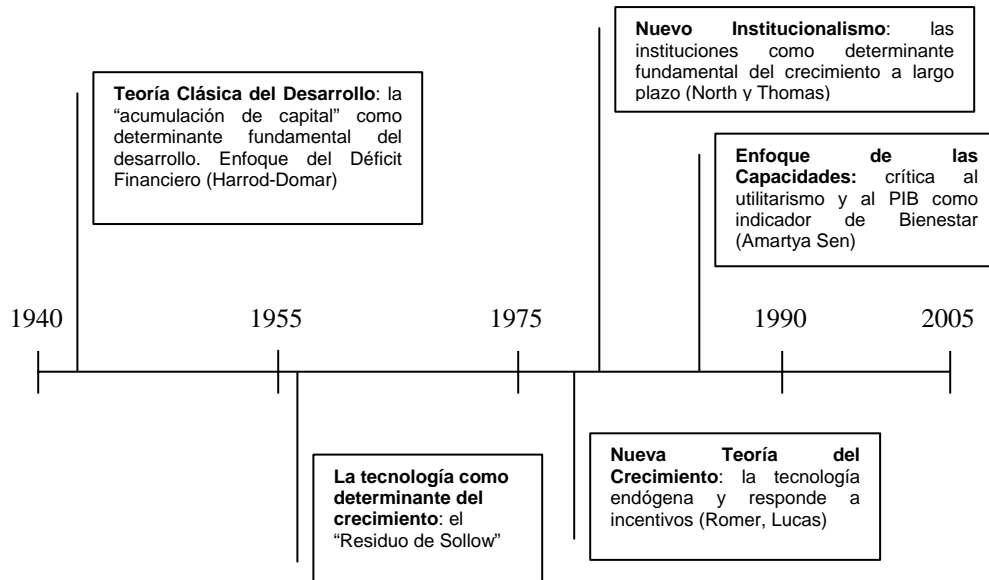
En cuanto a las variables independientes, la ecuación del desarrollo ha evolucionado desde una visión centrada en la acumulación de capital a otra centrada en el papel de las instituciones. Éste ha sido un cambio incremental acaecido en gran medida a la luz de las experiencias de desarrollo de las distintas regiones del mundo. La teoría neoclásica del desarrollo, que considera la acumulación de capital como el factor determinante del crecimiento, ha ido progresivamente cambiando su enfoque hacia uno más centrado en la importancia de los incentivos que explican dicha acumulación de capital. Este cambio se inició en parte con la denominada “sorpresa de Solow” (1957), quien mostró que el principal motor del crecimiento se encuentra en la tecnología o la productividad total de los factores más que en la cantidad de factores. Seguidamente, la Nueva Teoría del Crecimiento (NTC) analizó la adaptación de la tecnología y enfatizó la importancia del marco de incentivos definido institucionalmente por los actores políticos, sociales y económicos. Más recientemente, en el último cuarto del siglo XX, el nuevo institucionalismo económico puso de manifiesto la importancia de los incentivos y las restricciones para la adopción tecnológica y la creación del capital humano y físico, lo que ha tenido importantes lecciones prácticas para el desarrollo.

(*) Recibido: 12-03-2006. Aceptado: 10-08-2006.

Se agradece el apoyo de la Fundación de Cajas de Ahorro a través de su programa de ayudas a la investigación, y el apoyo económico del proyecto CICYT SEC2003-09773-C02-01/CPSO. La responsabilidad de lo escrito corresponde únicamente al autor.

En el Diagrama N° 1 se presentan de manera gráfica y resumida los principales cambios acaecidos en la Teoría del Desarrollo.

Diagrama N° 1 Grandes transformaciones en la Teoría del Desarrollo



La evolución teórica se ha visto reflejada en las políticas de desarrollo llevadas a cabo por los organismos internacionales y la cooperación bilateral. El principal cambio se encuentra en la progresiva sustitución de lo que William Easterly (2001) ha denominado el "enfoque financiero", por una visión más integral que incorpora la variable institucional tanto en las condicionalidades para la concesión de préstamos y ayuda como en la propia cooperación al fortalecimiento de las instituciones. Sin embargo, todavía persisten problemas derivados de la escasa experiencia en materia de análisis institucional y los problemas en la aplicación de la teoría a la práctica de países con dotaciones iniciales y trayectorias históricas muy diferentes.

2. Cambios en la variable dependiente: el enfoque de las capacidades

Los estudios sobre desarrollo se han centrado tradicionalmente en el crecimiento del producto medio por habitante (Barro, 1991; Hall y Jones, 1999). Durante los años 80, el trabajo de Amartya Sen trató de cambiar el foco de atención para comprender el bienestar desde una perspectiva más amplia. Amartya Sen (1985) entendió el bienestar desde lo que se ha denominado el enfoque o la "aproximación de las capacidades" (*capability approach*). Esta perspectiva plantea cambios importantes a la hora de entender y medir el desarrollo.

La aportación de Sen parte de la crítica a la concepción utilitarista¹ del bienestar, que entiende el mismo como un "estado mental" transformable en funciones de utilidad individuales que pueden sumarse y maximizarse para realizar un juicio social. Bajo estos supuestos, los juicios sociales del utilitarismo no tienen en cuenta criterios de igualdad en las dotaciones iniciales, ni la posición que ocupa el decisor que ha de elegir entre políticas e instituciones alternativas. Tomando esto en consideración, los juicios sociales utilitaristas no son socialmente justos y por consiguiente no sirven para decidir sobre el bienestar.

Para superar las limitaciones del utilitarismo, Sen (1999: 18) propone entender el bienestar en términos de capacidades o de "la libertad de las personas para vivir la vida que tienen razones para valorar". La capacidad de las personas está delimitada por su estructura básica de derechos y

oportunidades (*entitlements*) y las “realizaciones” que permiten obtener en términos de “ser” o “estar” (*functionings*). Estar bien nutrido o ser una persona culta y educada son realizaciones que no sólo dependen de los bienes de que se disponga o pueda adquirir, sino de transformar el conjunto de derechos y oportunidades que se tienen al alcance en realizaciones efectivas.

Los derechos y oportunidades se asemejan a la estructura de “bienes primarios” que Rawls (1971) consideraba esencial para el igual ejercicio de la libertad. No obstante, a diferencia de este autor, Sen (1985) considera que los bienes primarios o los recursos no son un criterio suficiente para tener en cuenta la libertad del individuo, sino que es necesario tener en cuenta también las consecuencias que tienen sobre sus realizaciones. Por ejemplo, la inflación y el desempleo causaron las hambrunas de 1974 en Bangladesh, sin ningún cambio en los “bienes primarios” de las personas -como sus niveles de renta, educación y salud- y cuando la oferta de alimentos era elevada (Sen, 1994). Este suceso pone de manifiesto que lo importante no está en los bienes y derechos disponibles, sino en la capacidad de las personas de transformar dichos bienes en realizaciones concretas. De este modo, desde la aproximación de las capacidades, el desarrollo adopta una estructura ética consecuencialista en la que los derechos y oportunidades de que disponen las personas son valiosos en tanto permiten alcanzar las realizaciones que merecen la pena. La mera oferta o el producto generado en la economía no genera valor a las personas si no puede transformarse en realizaciones que tienen motivos para valorar. En este sentido, el desarrollo económico no es un fin en sí mismo sino un medio para lograr la expansión de las capacidades.

La aproximación desde las capacidades tiene dos implicaciones fundamentales para la teoría del desarrollo. Por un lado, a nivel teórico, revitaliza la importancia de las instituciones para definir la estructura de derechos y oportunidades y el conjunto de realizaciones relevantes para el bienestar de las personas. Por otro lado, a nivel metodológico, replantea la forma de medir el bienestar, que ya no puede medirse únicamente como el producto por habitante o por trabajador, sino que ha de considerar otras dimensiones básicas del bienestar.

Las instituciones son necesarias tanto para garantizar una estructura básica de derechos y oportunidades para un amplio conjunto de la población como para realizar el juicio social necesario que determine qué *realizaciones* son consideradas valiosas por la comunidad. La transformación de los derechos y oportunidades en *realizaciones* requiere de instituciones políticas que garanticen que las demandas ciudadanas son tenidas en cuenta, de instituciones económicas que permitan el desarrollo progresivo y de instituciones sociales que articulen la cooperación y fomenten la confianza.

Las instituciones también son necesarias para decidir qué se va a tener en cuenta a la hora de evaluar el bienestar; es decir, cuáles son las *realizaciones* que van a protegerse porque se consideran valiosas. Desde el momento en que dos personas pueden valorar de forma diferente un mismo bien, la justicia social se ve obligada a escoger qué bienes serán considerados valiosos para el conjunto de las personas. Esto resulta necesario para resolver la paradoja que se produce cuando tenemos en cuenta una persona que se encuentra satisfecha con pan, leche y cereales, y otra que requiere de una comida más exótica para ser feliz. Así pues, las instituciones son las reglas que garantizan el nivel básico de bienestar y la igualdad en los derechos para ejercer la libertad. Es por ello que bajo instituciones democráticas nunca se ha producido una hambruna como la acaecida en Bangladesh en 1974 (Sen, 1999). La garantía de unos derechos políticos y sociales se ve complementada con unas realizaciones básicas en términos de ser y estar que también están determinadas institucionalmente.

La segunda implicación importante de la teoría de las capacidades guarda relación con las mediciones del bienestar. Aunque no desmerece las virtudes del PIB por habitante, Sen (1999) considera que el esfuerzo utilitarista de reducir el bienestar a una única cosa resulta contraproducente. Sin embargo, como señala Evans (2005: 20), “si bien un amplio conjunto de economistas podría estar de acuerdo con que la ampliación de las capacidades es el objetivo básico del desarrollo, muchos no compartirían con Sen que el PIB por habitante no es el mejor indicador disponible para medir el

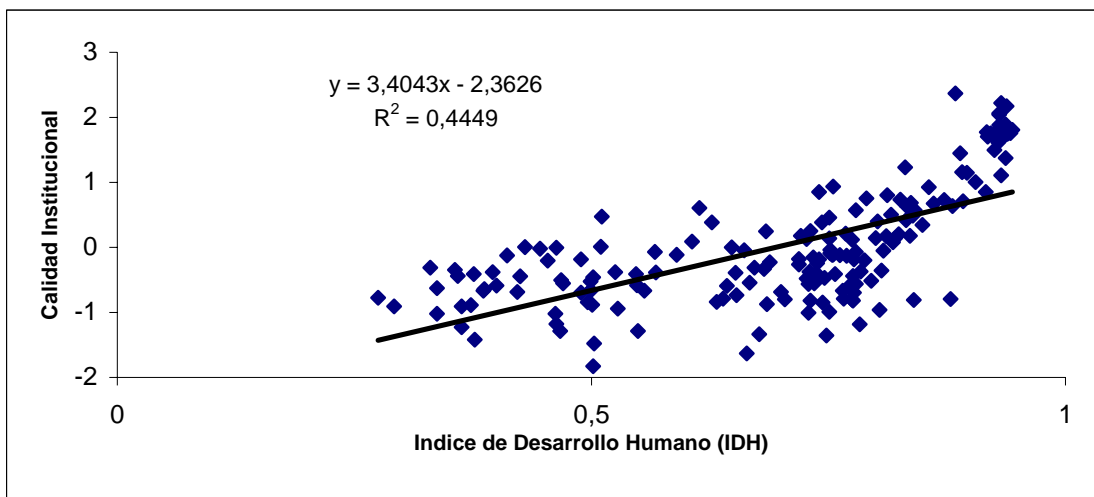
bienestar”. A pesar de las críticas, las mediciones del bienestar como calidad de vida cada vez son más numerosas y relevantes a nivel de toma de decisiones políticas.

La renta por habitante mide la capacidad de una persona para lograr la serie de bienes que, en el ejercicio de su libertad, considera como necesarios. No obstante, como dos personas distintas pueden lograr realizaciones diferentes de un mismo bien según sea su contexto social, el conjunto de bienes no resulta un instrumento apropiado para evaluar el bienestar. Por ejemplo, tener un ordenador de máxima potencia en una barriada sin conexión a Internet seguramente tendrá muchas menos potencialidades que uno en una barriada con conexión *wireless* y personas cercanas con elevados conocimientos de informática que puedan facilitar su manejo. Desde esta óptica, los bienes son medios y no fines, y por este motivo es vital encontrar ponderaciones explícitas de los diferentes componentes del bienestar a través del debate público para comprender las necesidades económicas.

A raíz de este argumento, a principios de los 90 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) creó el Índice de Desarrollo Humano (IDH). El IDH es un índice compuesto de tres indicadores: la longevidad, el conocimiento y el acceso a recursos. Estas dimensiones se derivan de la noción de capacidades humanas de Amartya Sen y se consideran como requerimientos esenciales para aumentar las capacidades humanas. La comparación entre el IDH y el PIB por habitante pone de manifiesto importantes divergencias entre ambos indicadores. Estas diferencias también muestran las distintas implicaciones del crecimiento económico y del desarrollo humano. Por ejemplo, mientras el PIB por habitante es casi cuatro veces mayor en Arabia Saudita que en Sri Lanka, la alfabetización es mucho mayor en este último país (79% y 90% de tasa de alfabetización respectivamente). Otro ejemplo, mientras que el PIB por habitante de Costa Rica es menos de la mitad que el de los Emiratos Árabes Unidos (9.600 frente a 22.400 dólares por habitante), la esperanza de vida en Costa Rica es casi la misma (76 años), en tanto que la tasa de alfabetización es casi 20 puntos superior (95% y 77% respectivamente).

La importancia de las instituciones para el desarrollo humano puede observarse en el Gráfico N° 1, que muestra la relación entre la calidad institucional, medida en términos de percepciones, y el Índice de Desarrollo Humano. Esta fuerte correlación muestra la estrecha relación que existe entre los niveles de desarrollo y las instituciones. Sin embargo, este gráfico debe tomarse con cautela dados los problemas de endogeneidad, variables omitidas y errores de medición². Especialmente graves son los problemas de endogeneidad, ya que el desarrollo es causa y consecuencia de la calidad de las instituciones. Si bien mayores niveles de calidad institucional conllevan también mayores niveles de desarrollo, lógicamente, estos niveles de desarrollo también contribuyen a mejorar la calidad de las instituciones, que necesitan de recursos económicos y humanos.

Gráfico N° 1
Desarrollo Humano e Instituciones



Fuente: IDH 2001, en PNUD (2001). Indicadores de calidad institucional: media de los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial 2000-2002, en Kaufmann ...[et al] (2005).

A nivel aun más teórico, los problemas de endogeneidad se derivan del mismo proceso de formación de preferencias de las personas, que no son exógenas sino que dependen del contexto social más amplio en el que se circunscriben³. Como señala Evans (2002), la concentración de los medios de producción en pocas manos, o la propia cultura, pueden limitar la capacidad de decidir y valorar las cosas que se tienen, que están limitadas a los productos y servicios disponibles o a lo que es aceptado por la cultura dominante. Existe por tanto una retroalimentación constante entre los derechos y oportunidades disponibles y las realizaciones que las personas consideran valiosas. A medida que los derechos y oportunidades se expanden fruto del desarrollo, las realizaciones de las personas también lo hacen. Por consiguiente, las instituciones y el desarrollo están intrínsecamente vinculados, lo que plantea serios problemas de estimación estadística.

Así pues, a partir de la crítica al utilitarismo, los avances teóricos respecto al objetivo último del desarrollo han ido progresivamente complementando la renta por habitante con indicadores de índole más social que también son fundamentales para desarrollo. Las implicaciones de esta evolución teórica revitalizan también la importancia de las instituciones para alcanzar el bienestar o las realizaciones que las personas estiman valiosas. Todo ello se ha visto complementado por los cambios en las variables independientes que, desde otra lógica, también han llevado a resaltar la importancia de las instituciones.

3. Evolución de las variables independientes: desarrollo, tecnología e instituciones

Tras la Segunda Guerra Mundial (II GM), las necesidades de recuperación económica impulsaron políticamente la Teoría del Desarrollo. En esta coyuntura, resultaba necesario entender cómo producir el “despegue económico” para generar un desarrollo sostenido que reactivara la economía mundial y evitara más o mayores conflictos. A nivel más general, las instituciones de Breton Woods tenían como preocupación fundamental estimular el desarrollo mundial y evitar las disparidades de renta, para lo que resultaba clave lograr la transformación de economías eminentemente agrarias en economías industriales capaces de sostener mayores niveles de producto por trabajador y consumo generalizado.

Desde entonces, la Teoría del Desarrollo ha sufrido dos grandes transformaciones en su análisis de los determinantes del desarrollo. Estas transformaciones se han producido de forma progresiva y han tenido fuertes implicaciones en las políticas de desarrollo de los organismos internacionales, así como en la misma política económica de los países desarrollados. La primera transformación se produce con

el surgimiento de la Nueva Teoría del Crecimiento (NTC), que sustituye la acumulación de capital por la tecnología como variable fundamental del desarrollo e introduce la importancia de los incentivos. La segunda transformación se encuentra en el descubrimiento de las instituciones como variable fundamental para explicar el desarrollo y las diferencias de renta entre países, así como la crítica a la teoría neoclásica del desarrollo imperante hasta el momento y que había considerado al Estado como una “caja negra” sin problemas de información ni comportamientos estratégicos.

De Malthus a la Nueva Teoría del Crecimiento

Los primeros modelos de crecimiento de los años 50 y 60 (como los de Rosenstein-Rodan, 1943; Lewis, 1954; Hirschman, 1958; Myrdal, 1957), así como la posteriormente denominada Nueva Teoría del Crecimiento (Romer, 1986; Lucas, 1988), entienden el desarrollo como la continua reasignación de los factores de producción de actividades tradicionales, con rendimientos marginales decrecientes, a otras actividades de mayor escala y/o productividad, tradicionalmente en la industria. Estas aproximaciones comparten su preocupación por la transformación productiva de una economía agraria a una economía industrial, pero difieren en la forma de lograr la base industrial suficiente a partir de la cual se produce el “ciclo virtuoso” del desarrollo (Krugman, 1994).

Los primeros modelos de desarrollo surgidos tras la II GM se basaron en vínculos entre los diversos sectores de la economía y la sociedad y, en especial, en la importancia del sector industrial para absorber el exceso de oferta de trabajo del sector agrícola y conducirlo hacia actividades más productivas que evitaran los temidos rendimientos decrecientes de la tierra. Esta transición permite superar el estancamiento propio de la economía malthusiana, en la que los rendimientos marginales decrecientes y el crecimiento exponencial de la población provocan el estancamiento del producto por habitante⁴. Estas primeras teorías enfatizaban la importancia de la escasez de capital y de ahorro para activar la transición de una economía tradicional a una economía moderna que generara un crecimiento sostenido de las tasas de PIB por habitante. Para estimular esta dinámica se consideraba básico la movilización del ahorro, muchas veces oculto, del sector agrícola hacia el sector industrial (Lewis, 1954).

La teoría clásica del desarrollo se fue sofisticando cada vez más y, como señala Krugman (1994), llegó un momento en el que la técnica no podía dar cabida al desarrollo teórico de autores como Hirschman o Myrdal. La generalización del análisis de tablas *input-output* y la elaboración de modelos matemáticos de equilibrio general llevó a calcular las necesidades de ahorro e inversión que una economía necesitaba para alcanzar unos objetivos determinados de crecimiento; es decir, se calculó con precisión el nivel de “impulso” que necesitaba la economía para generar el tamaño óptimo del sector industrial a partir del cual podía inducirse el “ciclo virtuoso” del desarrollo. El modelo más popular fue el que se derivaba de las teorías elaboradas por Harrod (1939) y Domar (1957), que fue ampliamente utilizado por los organismos internacionales para calcular las necesidades de inversión de un país con el fin de alcanzar unos objetivos de crecimiento económico determinados.

Estos modelos estaban contruidos a partir del supuesto fundamental de que el capital experimentaba rendimientos marginales decrecientes. Bajo este supuesto, la inversión genera más crecimiento en los países con niveles de capital menores (y viceversa). Esto permitía predecir que existiría convergencia a largo plazo entre los distintos países del mundo, lo que se veía fortalecido por la creencia de que el capital se movería hacia donde es relativamente menos abundante y podría por tanto obtenerse mayores rentabilidades. Si se deseaba acelerar este proceso, los bancos de desarrollo surgidos con los Acuerdos de Breton Woods podían prestar el dinero necesario para poner en marcha este proceso.

No obstante, esta convergencia real está lejos de producirse y las diferencias de renta entre los países están aumentando. Para entender esta aparente contradicción con la teoría, resultó crucial la contribución de Solow (1957), quien mostró que la acumulación de capital no explicaba el crecimiento experimentado por Estados Unidos a lo largo de la primera mitad de siglo XX, y demostró que las

bases del crecimiento moderno se encuentran en el cambio tecnológico o la productividad total de los factores (PTF). El análisis de Solow mostró que los ahorros en trabajo y capital que se producían fruto de los aumentos en la PTF explicaban cerca de la mitad del crecimiento del producto por trabajador en Estados Unidos⁵.

En la década de los 80, de la mano de Romer (1986) y Lucas (1988), la denominada Nueva Teoría del Crecimiento (NTC) avanzó en la comprensión del cambio tecnológico. A diferencia del modelo de Solow, desde la NTC el cambio tecnológico es endógeno y, por tanto, la generación de nuevas ideas o la aplicación de la tecnología depende de los incentivos que enfrentan los actores económicos. Las implicaciones de la NTC también fueron en un inicio optimistas para los países en vías de desarrollo. Como las ideas son un bien “no rival”, pueden utilizarse simultáneamente por muchas personas y replicarse a un coste prácticamente nulo, los beneficios dependerán de su utilización, sin un incremento proporcional de los costes. El rendimiento creciente de las ideas podía compensar los rendimientos marginales decrecientes de los factores. Por lo tanto, los países en vías de desarrollo podían utilizar las ideas o tecnología para estimular su crecimiento.

Aunque a veces el “gran salto tecnológico” haya funcionado, no ha generado los resultados esperados. En primer lugar, la adopción de tecnología depende de la existencia de bienes complementarios. Si no se poseen dichos factores, la rentabilidad de la tecnología resultará más elevada en otro lugar y no se aplicará. Los países en vías de desarrollo carecen en gran medida de factores y bienes complementarios, y por ese motivo no se observa el flujo esperado de tecnología y de capital hacia los países menos desarrollados que predecía la teoría clásica del desarrollo bajo el supuesto de rendimientos marginales decrecientes. Por ejemplo, el capital humano es un factor complementario a la utilización de la tecnología, cuya rentabilidad aumenta con la aglomeración de más capital humano. Las concentraciones elevadas de capital humano atraerán entonces más aplicaciones tecnológicas puesto que resultarán más rentables. Como los países en desarrollo tienen menores dotaciones de capital humano, los incentivos a invertir en este factor serán menores porque la rentabilidad del mismo es menor y, por lo tanto, atraerá a menos trabajadores calificados de otros países (Easterly, 2001).

En segundo lugar, la aplicación generalizada de los “inventos” disponibles, es decir, el desarrollo tecnológico, requiere del aumento de la demanda y la industrialización. En los lugares donde no se produjeron estas dinámicas muchas de las tecnologías conocidas no pudieron ser adoptadas de forma generalizada aunque se conocieran, tal como sucedió en China, o antes del siglo XVIII en Gran Bretaña. Adicionalmente, como resulta lógico, los propietarios de las ideas o tecnología tratarán de controlar los retornos que ésta genere. Puesto que dichos propietarios están concentrados en los países ricos y tienen la capacidad para crear derechos de propiedad intelectual que garanticen dicho retorno, los beneficios que se deriven de la aplicación tecnológica muy probablemente retornarán al país de origen.

Así pues, desde la NTC se comprende el desarrollo como un proceso de construcción y aplicación de conocimiento o ideas. Las causas del subdesarrollo están en la incapacidad de desarrollar o asimilar tecnologías cada vez más avanzadas. Pero, ¿por qué muchos países no han sido capaces de mejorar sus niveles de avance tecnológico, o por qué en algunos países la inversión se ha producido mientras que en otros no? La respuesta a estas preguntas tiene como eje fundamental los incentivos y las restricciones que enfrentan los agentes económicos y sociales de los distintos países; es decir, las instituciones.

Las instituciones como fundamento del desarrollo a largo plazo

La transición hacia nuevas pautas sostenidas de crecimiento del PIB por habitante implica, en primer lugar, aumentar la escala de producción y especialización. En este nuevo entorno de producción más complejo se requiere de reglas que coordinen la relación entre los agentes y establezcan los incentivos y restricciones que promuevan la confianza y velen por el cumplimiento de los acuerdos (North, 1990). Las instituciones son las reglas que estructuran la interacción social, política y económica y pueden

variar enormemente, desde el sistema electoral utilizado para elegir a los representantes, hasta la contabilidad de doble entrada o el sistema de numeración telefónica. Las instituciones pueden entenderse como “tecnologías organizativas” y, al igual que el resto de tecnologías, pueden utilizarse simultáneamente y replicarse a un coste teóricamente nulo (Evans, 2002). En este sentido, en muchos aspectos, la NTC había avanzado en torno a la importancia de las instituciones al enfatizar la importancia de los incentivos a la asimilación de la tecnología. Por ejemplo, señalaba la importancia de las ayudas a la I+D para incentivar a las empresas a desarrollar y adoptar nuevas tecnologías.

En el proceso histórico que acompaña la transición de una economía pre-industrial a una economía moderna se construyen las instituciones que promueven la eficiencia económica y el crecimiento de la productividad. Los ejercicios empíricos que demuestran esta relación son numerosos⁶. Uno de los ejercicios más importantes es el realizado por Hall y Jones (1999), quienes probaron econométricamente cómo la acumulación de capital, la productividad total de los factores, y el producto por trabajador vienen determinados por lo que denominan “infraestructura social”, es decir las políticas e instituciones que crean el contexto económico en el que los agentes económicos toman sus decisiones de inversión y producción. Estos estudios, si bien muestran la importancia de las instituciones, no señalan cómo se produce el cambio hacia mayores niveles de calidad institucional. Al igual que la asimilación de tecnología, el cambio institucional también depende de los incentivos que enfrentan los agentes políticos y económicos.

La teoría económica se encuentra por lo general incómoda con conceptos tan difusos y difíciles de medir como el concepto de instituciones. No obstante, desde que North y Thomas (1973), y luego de manera más amplia y explícita North (1990), mostraran la importancia del cambio institucional para el desarrollo económico, cada vez resulta más evidente que “la falta de capital es un síntoma, no una causa del subdesarrollo” y que “el desarrollo ya no es visto como un proceso de acumulación de capital, sino como un proceso de cambio organizativo” (Hoff y Stiglitz, 2001: 239). Los aumentos del conocimiento y del capital físico o humano dependen de la forma en que se organiza un país.

La aproximación desde las instituciones se distancia de la economía neoclásica a la vez que también recoge algunos de sus fundamentos. Esta complementariedad enriquece la teoría del desarrollo a través de un mayor diálogo entre disciplinas. A continuación se ahonda en este diálogo señalando los principales puntos de encuentro y desencuentro.

A diferencia de los postulados de la teoría neoclásica, el enfoque institucional parte del comportamiento estratégico de los actores, lo que lleva a adoptar un papel más matizado sobre la actuación del sector público y los grupos de interés. La teoría neoclásica del desarrollo había operado bajo un “velo institucional” considerando que las dotaciones iniciales, las preferencias y las capacidades técnicas determinan el resultado óptimo (Pareto-eficiente). Bajo este marco de análisis, las instituciones no afectan la elección de las personas puesto que se supone que sus preferencias son comunes y que todas las personas comparten una misma función de utilidad. Desde esta perspectiva, las diferencias de desarrollo entre países se explican sobre todo a partir de que algunos países empezaron antes a acumular capital físico y humano, puesto que tuvieron acceso a la tecnología más pronto (Parente y Prescott, 2005).

Los modelos neoclásicos consideran que el cambio de una función de producción malthusiana a una función de producción moderna se produce cuando desaparecen las “constricciones sociales al uso de la tecnología”, refiriéndose a tales constricciones como a “cualquier política o institución que incremente la cantidad de recursos que una unidad productiva ha de gastar para adoptar una tecnología mejor” (Parente y Prescott, 2005: 5). Entre las constricciones sociales al uso de la tecnología se señalan la oposición de los grupos de presión que utilizan tecnologías peores, así como las regulaciones excesivas y otras cargas que hayan de soportar las empresas para operar libremente en el mercado, como funcionarios corruptos, excesivos impuestos, etc. Esto lleva a la teoría neoclásica a considerar que los principales frenos a la transición hacia formas de producción más modernas provienen de los impedimentos que el gobierno pone al mercado. La inadecuada intervención del gobierno muchas

veces se debe a la influencia política de los intereses creados de aquellos que utilizan tecnologías peores. Pero en la mayoría de los modelos neoclásicos los fallos del gobierno se consideran como una variable exógena no explicada, y no señalan cómo las políticas recomendadas pueden superar dichos intereses (Hoff y Stiglitz, 2001). En cualquier caso, es posible señalar que aun en los modelos neoclásicos más sofisticados las instituciones juegan un papel fundamental del análisis, incluso como variable no explicada.

El análisis institucional trata de solventar estas limitaciones y ampliar nuestro entendimiento del desarrollo. A diferencia de los modelos neoclásicos de “caja negra” en los que las transacciones son eficientes independientemente de la historia, de las asimetrías informativas o de la desigualdad existente entre los distintos actores, la teoría institucional considera que el resultado o el equilibrio finalmente alcanzado por un país es inducido institucionalmente y no necesariamente óptimo (Shepsle y Weingast, 1987).

No obstante, la teoría institucional tiene en cuenta algunos de los postulados de la teoría neoclásica. Especialmente importante resultan en ambas aproximaciones la reacción de los actores ante cambios en los precios relativos. En la teoría neoclásica, los cambios en los precios relativos de los factores conllevan su reasignación y provocan una nueva combinación de factores. En la teoría institucional se utilizan para explicar el cambio institucional. Por ejemplo, North y Thomas (1973) muestran cómo el cambio del precio relativo del factor trabajo en relación con el del capital se encuentra en el origen de la expansión de derechos y libertades acaecida durante la Edad Media. Las pestes que sufrió Europa Occidental durante la Edad Media aumentaron el precio relativo del factor trabajo en relación con el precio de los derechos políticos para los príncipes y monarcas, quienes procedieron a la expansión de libertades y derechos de los trabajadores con la finalidad de obtener mano de obra. Allí donde el trabajo escaseó en mayor medida, la ampliación de libertades fue mayor. Este patrón se ha mantenido también en otras regiones y lugares del mundo. La emergencia, la persistencia y el cambio de las reglas y procedimientos que determinan el entramado de instituciones responden a cambios en los precios relativos o, lo que es lo mismo, a los incentivos que enfrentan los distintos actores (Acemoglu ...[et al] 2001; Engerman y Sokoloff, 2002, 2005).

4. La evolución de las políticas de desarrollo. De la sustitución de importaciones al “Consenso de Washington”

La teoría y la práctica del desarrollo han evolucionado conjuntamente desde la mitad de siglo XX. Las políticas nacionales, las recomendaciones de los organismos multilaterales y la evolución teórica se han retroalimentado mutuamente para alcanzar un consenso cada vez más fuerte en torno a la importancia de las instituciones. Esta importancia se puede observar en las recomendaciones de los principales organismos multilaterales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. A continuación se resumen esquemáticamente las políticas de desarrollo emprendidas durante la última mitad del siglo XX con la intención de manifestar la importancia cada vez mayor de la dimensión institucional.

Durante los 50, las políticas de desarrollo, tanto de los organismos internacionales como en los propios países, reflejaban la teoría y los casos exitosos de la época. La teoría remarcaba la necesidad de superar la dualidad entre el sector moderno y tradicional de la economía a través de la movilización del ahorro y el establecimiento de las precondiciones del desarrollo. El fuerte crecimiento de la ex Unión Soviética hacía presagiar otro destino a las economías planificadas, lo que dio un impulso a estrategias de tipo intervencionista.

En este contexto, y también con el objetivo de muchos países en desarrollo de cortar con los lazos coloniales, se impusieron las políticas intervencionistas fortalecidas. Estas políticas se concretaron en lo que Ranis (2004) ha denominado el “Consenso de Posguerra” y que estuvo dirigido a establecer las denominadas “precondiciones del desarrollo”. Esta estrategia de desarrollo consistió en generar las infraestructuras necesarias para el crecimiento de la industria y, a nivel internacional, proceder a la progresiva sustitución de importaciones. El objetivo de esta estrategia era promover la industria tal y

como los modelos teóricos habían establecido. A nivel metodológico, esta primera época más intervencionista se vio acompañada por modelos matemáticos de equilibrio general aplicado basados en tablas *input - output*, funciones de producción multisectorial y variables internacionales exógenas para tener en cuenta la influencia del sector exterior. En estos modelos el funcionamiento de los mercados era simétrico, no se tenían en consideración variables institucionales y su objetivo principal era el establecimiento de planes de utilización de recursos a medio plazo.

En cuanto a las políticas de cooperación internacional, durante este primer período se aplicó lo que Easterly (2001) ha denominado el “enfoque del déficit financiero”. Los organismos internacionales, a partir de la aplicación del modelo de equilibrio general de Harrod-Domar, calculaban las necesidades de ahorro de un país según sus necesidades de inversión para lograr los objetivos de crecimiento establecidos. Esta política no obtuvo el éxito esperado y cada vez resultó más evidente que un dólar prestado para subsanar los déficit de ahorro no se traducían inmediatamente en un dólar de inversión. Las causas de este problema se encuentran en las restricciones e incentivos que enfrentan los actores que han de tomar las decisiones de inversión. Por un lado, en muchos de estos países existían restricciones a la inversión fruto de intereses creados, ineficiencias del gobierno en la ejecución de los programas o la elevada corrupción. Por otro lado, los incentivos a la inversión de los agentes económicos eran muy reducidos debido a la inexistencia de bienes complementarios y de rentabilidades esperadas suficientemente amplias.

En los 70, el fracaso de la estrategia de sustitución de importaciones (ESI) fue cada vez más evidente. La promoción de la industria a través de tipos de interés inferiores a los de mercado, o subvenciones realizadas a partir de los recursos obtenidos del control directo o vía precios de la exportación de productos primarios por parte del Estado fue contraproducente para el desarrollo. Estas políticas causaron fuertes distorsiones en los precios relativos, desincentivaron la inversión en el sector agrícola, y favorecieron a una élite industrial cuyo poder creció hasta el punto de impedir la desaparición de las subvenciones y otros “privilegios” una vez que habían perdido su justificación. Los elevados aranceles no evitaron los elevados costes de las importaciones de capital, fruto de tipos de cambio sobrevalorados que buscaban evitar precisamente la competencia exterior. Finalmente, la estrategia de sustitución de importaciones redujo también la inversión extranjera directa y la consiguiente transferencia de tecnología, provocando una continua pérdida de competitividad que se iba manifestando en términos de intercambio cada vez peores (Ranis, 2004). Además, la planificación económica a medio y largo plazo cada vez resultaba más difícil de aplicar, puesto que resultaba demasiado rígida ante los acontecimientos imprevistos derivados de factores internacionales o de la propia dinámica interna de los países. Todo ello contribuyó al agotamiento de este modelo de desarrollo.

Los trabajos de Solow (1957) y Kuznets (1971), así como los propios efectos de la sustitución de importaciones, provocaron un cambio de los enfoques teóricos. Los teóricos del desarrollo de los 70, también a la luz de las presiones inflacionarias de la época, empezaron a poner el énfasis en el control de la inflación, el correcto funcionamiento del sistema de precios, y la estabilidad macroeconómica. A su vez, el mayor éxito logrado por las economías del Este Asiático siguiendo un modelo de crecimiento distinto basado en la promoción de las exportaciones, requerían de cambios en la teoría y la práctica del desarrollo. Taiwán, por ejemplo, tras lograr un crecimiento económico básico, empezó exportando productos agrícolas para luego, progresivamente, y con ayuda de la inversión extranjera directa (IED), exportar productos más sofisticados (Kravis, 1970).

Las políticas en Estados Unidos y Gran Bretaña, basadas en la ortodoxia económica con las privatizaciones como primer exponente, y la posterior caída del muro de Berlín afianzaron el giro en la agenda del desarrollo hacia el fortalecimiento de los mercados y el control del gobierno. Esta nueva agenda englobaba una serie de medidas más amplias, que John Williamson (1990) denominó el Consenso de Washington (en adelante CW). El CW ha guiado las reformas impulsadas por los organismos multinacionales desde finales de los 80. Este consenso se produjo entre economistas y altos

funcionarios de los organismos internacionales (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, fundamentalmente) y los principales donantes (Estados Unidos y Gran Bretaña). El Cuadro N° 1 recoge las políticas formuladas en el CW.

Cuadro N° 1
Las políticas del Consenso de Washington

Consenso de Washington inicial	Consenso de Washington ampliado a finales de los 90
<ul style="list-style-type: none"> - Disciplina fiscal - Reorientación del gasto público - Reforma impositiva - Liberalización de los tipos de interés - Liberalización comercial - Apertura a la inversión extranjera directa - Privatización - Desregulación - Derechos de propiedad estables y seguros - Liberalización financiera y de tipo de cambio 	<ul style="list-style-type: none"> - Gobernanza corporativa - Anti-corrupción - Mercados de trabajo flexibles - Adherencia a la OMC - Adherencia a los principios y códigos financieros internacionales - Apertura “prudente” de la cuenta de capital - Regímenes de tipo de cambio intermedios - Bancos centrales independientes - Redes de seguridad social - Reducción de la pobreza por objetivos

Fuente: Rodrik (2004).

El CW ha sido criticado tanto por el proceso poco participativo con que se llevó a cabo como por sus resultados en términos de desarrollo. Los resultados en términos de crecimiento de los países que aplicaron más estrictamente las políticas del CW han resultado peores que los de otros países que adoptaron estrategias de desarrollo propias (Rodrik, 2004; Stiglitz, 2002). En general, las regiones del mundo que más han seguido los dictados del CW han obtenido peores resultados en términos de desarrollo que otras regiones que han seguido otras pautas de desarrollo. Por ejemplo, Latinoamérica ha sido un alumno aventajado del CW sin obtener los frutos esperados. Según los datos del Banco Mundial⁷, en el Este y el Sud-Este Asiático (excluyendo China), la renta por habitante creció a una media del 4,4% anual durante 1960-2000. Desde 1970, en China el crecimiento ha sido del 8% y el de India cercano al 5%. En cambio, en Latinoamérica y África, desde 1960 a 1980, la renta por habitante creció un 2,9% y un 2,3% respectivamente.

A raíz de los escasos resultados en términos de desarrollo, el CW se modificó a finales de los 90. A la luz de los primeros hallazgos de la teoría institucional y del enfoque de las capacidades, las políticas del CW se modificaron para incluir nuevas recomendaciones de política y objetivos de la cooperación. Entre las cosas que se modificaron debido a su demostrado fracaso se encontraban el funcionamiento del tipo de cambio y la liberación de los mercados financieros internacionales (la cuenta de capital); mientras que puede decirse que respecto a la estabilización macroeconómica, la disciplina fiscal, la estabilidad y seguridad en los derechos de propiedad, y la reforma impositiva todavía existe un fuerte consenso acerca de su importancia.

La modificación del CW que tuvo lugar a finales de los 90 reflejaba la importancia de las denominadas “reformas de segunda generación”, que son aquellas que, tras la estabilización de la economía y los derechos de propiedad, están dirigidas al desarrollo económico y social. La importancia de estas políticas fue más evidente tras los devastadores efectos de la crisis financiera conocida como “Efecto Tequila” de mediados de los 90 y, posteriormente, de la crisis asiática de 1997. Estas crisis pusieron de manifiesto la necesidad de crear redes de protección social que garantizaran la seguridad de las personas fuera del mercado. En esta misma línea, la reducción de la pobreza y la atención a los más necesitados se convirtió en un foco cada vez más explícito de la cooperación al desarrollo de los bancos multilaterales, que hasta el momento se había concentrado en el buen manejo económico.

La aparición en la agenda de la importancia de corregir la corrupción, mejorar la independencia de los bancos centrales, y adaptarse a los códigos financieros internacionales y reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) reflejaban la creciente importancia que el diseño institucional tenía para el desarrollo. El control de los funcionarios y políticos mediante reglas y sanciones se veía cada vez más como una importante precondition para el desarrollo.

El desafío de la construcción de instituciones es el principal reto de las políticas de desarrollo y lo que ha condicionado en gran medida el éxito de las reformas impulsadas durante los 90, tales como la creación de sistemas reguladores sólidos, la reforma de la administración pública, la reforma tributaria, y otras muchas políticas sociales y económicas que dependen de la calidad institucional. A continuación se comentan con más detalle los retos que las instituciones plantean a las políticas de desarrollo.

5. A modo de conclusión. Los retos institucionales de las políticas de desarrollo

La evolución de la teoría y la práctica del desarrollo ha confluído en el estudio de las instituciones desde una vertiente cada vez más multidisciplinaria y orientada a las políticas. La eficacia de las políticas es mayor cuando existen buenas instituciones. En aquellos países donde la calidad de las instituciones es baja (por ejemplo, porque existen problemas de corrupción o de inestabilidad política), los recursos destinados por la cooperación al desarrollo no han tenido prácticamente efectos sobre el crecimiento o la reducción de la pobreza. Los mismos organismos de cooperación multilateral y bilateral también enfrentan problemas institucionales. Los incentivos de los agentes del desarrollo no siempre están claros y bien alineados con su misión. A ello se suman, la fuerte fragmentación de los actores de la cooperación y las ineficiencias que esto introduce en el denominado “mercado de la ayuda” (Easterly, 2006), sobre todo cuando la ayuda toma la forma de subvenciones no condicionadas (Djankov ...[et al], 2005).

El pionero estudio de Burnside y Dollar⁸ (2000) muestra que las políticas de ayuda al desarrollo contribuyen significativamente al crecimiento de la renta media por habitante únicamente cuando existe un contexto macroeconómico adecuado y una calidad institucional mínima. Otros trabajos han corroborado esta hipótesis y, de manera adicional, han mostrado los efectos positivos de la ayuda sobre la reducción de la pobreza bajo condiciones institucionales adecuadas (Collier y Dollar, 2002), así como de estabilidad política (Guillaumont y Chauvet, 2001) y de paz para la eficacia de la ayuda (Collier y Hoeffler, 2002).

Como resultado de esas investigaciones y del reducido impacto que las políticas de cooperación al desarrollo estaban teniendo sobre los niveles de crecimiento durante la década de los 80 y principios de los 90, la cooperación internacional y las agencias bilaterales aumentaron los criterios de selección a la hora de dirigir la ayuda. Políticas macroeconómicas y unas condiciones institucionales adecuadas constituyen en la actualidad activos importantes a los efectos de recibir ayuda. La investigación realizada por Dollar y Levin (2004) muestra empíricamente esta mayor selección de los países receptores de ayuda. Estos autores abordaron 41 agencias donantes bilaterales y multilaterales y, controlando por el nivel de renta y población, analizaron la influencia de la calidad de las políticas y las instituciones en la dirección de la ayuda. Los resultados de esta investigación muestran que durante los 90 la selección de los países destinatarios de ayuda ha sido mucho mayor que en décadas precedentes, y que este fenómeno, sobre todo, se ha producido en la cooperación del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional⁹, así como en la cooperación realizada por las agencias danesa, británica, irlandesa y holandesa.

La cooperación ha tratado de responder ante el problema de que instituciones corruptas o ineficientes pueden reducir la eficacia de la ayuda internacional hasta convertirla en contraproducente para el desarrollo. Este es el caso de los préstamos a gobiernos corruptos que lo utilizan para el único provecho de sus gobernantes o lo malgastan, endeudando a las generaciones futuras de su país. Como muestra el estudio de Wane (2004), cuando los gobiernos no rinden cuentas a sus ciudadanos y, por

tanto, el control de los políticos es menor, los gobernantes aceptan con mayor probabilidad proyectos de desarrollo mal diseñados y menos eficaces, ya que no dependen de su éxito para seguir en el poder.

El Banco Mundial ha sido el principal precursor de una mayor y mejor selección de los países destinatarios de la ayuda internacional. Para ello ha elaborado las Evaluaciones Institucionales y de Política de País o *Country Policy and Institutional Assessments* (CPIA). Estos marcos de análisis tienen presente los elementos que se exponen en el Cuadro N° 2.

Cuadro N° 2
Dimensiones analizadas por el Banco Mundial
para tener en cuenta la calidad de las políticas y las instituciones

Country Policy and Institutional Assessments (CPIA)	
<p>A. Gestión económica</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Gestión macroeconómica. 2. Política fiscal. 3. Política de endeudamiento. <p>B. Políticas de inclusión/equidad social</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Igualdad de género. 5. Equidad en el uso de los recursos públicos. 6. Generación de capital humano. 7. Trabajo y protección social. 8. Políticas e instituciones para la sostenibilidad. 	<p>C. Políticas estructurales</p> <ol style="list-style-type: none"> 9. Comercio. 10. Sector financiero. 11. Contexto regulatorio. <p>D. Instituciones y gestión del sector público</p> <ol style="list-style-type: none"> 12. Derechos de propiedad e imperio de la ley. 13. Calidad de la gestión presupuestaria y financiera. 14. Eficiencia en la movilización de ingresos. 15. Calidad de la administración pública. 16. Transparencia, corrupción y rendición de cuentas en el sector público.

Fuente: Zhang (2004).

Los CPIA constituyen un avance importante en el análisis de las instituciones para el desarrollo. No obstante, no están exentos de algunos problemas que los debilitan como instrumentos para tener en cuenta la calidad de las instituciones a la hora de dirigir las políticas de desarrollo. En el 2004, el Director Gerente del Banco Mundial, Shengman Zhang, encargó la revisión de la metodología de los CPIA a un panel internacional de expertos liderado por Jeffrey Williamson. Este panel realizó una serie de recomendaciones dirigidas expresamente a mejorar la metodología empleada hasta el momento para evaluar el contexto político e institucional de cada país. Estas recomendaciones mostraban la necesidad de: a) prestar un mayor apoyo presupuestario a la realización de los CPIA; b) simplificar los criterios y las dimensiones consideradas en el análisis; c) ampliar la participación de los actores locales; y d) tener en mayor consideración a las instituciones de gobierno (*governance*).

Para mejorar los diagnósticos institucionales resultará necesario tener en cuenta dos factores esenciales actualmente no considerados en los CPIA, a saber: la lógica causal entre políticas e instituciones, y las restricciones económicas específicas que enfrenta cada país. Los CPIA combinan un gran conjunto de dimensiones que mezclan políticas e instituciones que no son independientes, sino que unas dependen de las otras. Tal como ha señalado Stiglitz (2002), el fracaso de muchas políticas de desarrollo tiene sus raíces en problemas de secuenciación. Políticas como la liberalización del mercado de capitales, la privatización de determinados servicios públicos o incluso la reforma de la educación fueron implementadas sin disponer del marco regulatorio y la administración pública necesarias. El Informe del Banco Mundial del 2004 se hace eco de esta problemática y pone de manifiesto que las

políticas públicas con mejores intenciones y muchos recursos pueden fracasar si no cuentan con el marco institucional y organizativo necesario.

Existen otros diagnósticos institucionales que han tratado de tener en cuenta la relación entre instituciones y políticas. Los diagnósticos impulsados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) durante el 2004 tratan de analizar la relación entre las instituciones y las políticas desde un marco de análisis más completo, que tiene en cuenta la influencia de las instituciones en el proceso político. El marco conceptual ha sido elaborado por Spiller y Tomassi (2003), y ha sido aplicado a Argentina, Brasil, Uruguay, Perú, Paraguay, Colombia, Chile y Ecuador¹⁰. Este marco conceptual se basa en la teoría de los costes de transacción políticos, y estudia principalmente el proceso de formulación de políticas públicas desde un punto de vista institucional. Esta perspectiva de análisis permite identificar las principales debilidades institucionales para la toma de decisiones creíbles y eficaces.

Desde una perspectiva más cercana a la visión neoclásica, Hausmann ...[et al] (2005) proponen un nuevo enfoque para la reforma, más vinculado a las circunstancias económicas de los distintos países y orientado a identificar las principales restricciones para evitar dispersar esfuerzos. Desde esta perspectiva, los autores plantean descubrir la principal limitación al crecimiento de un país a través de un árbol de decisiones que identifica los obstáculos potenciales. De esta manera se persigue identificar el tipo de obstáculos al desarrollo a través del análisis de los problemas de infraestructuras, de financiación nacional e internacional, de mercados concretos o de los fallos del gobierno.

La teoría neoclásica y el nuevo institucionalismo económico han confluído en la importancia de los estudios de caso que contemplen las especificidades clave de los distintos países. Y aunque siguen existiendo diferencias de enfoque, el diálogo entre las disciplinas resulta cada vez mayor, lo que sin duda contribuirá a mejores políticas de desarrollo. La situación en la actualidad recoge la inquietud de Hirschman (1958) de encontrar aquellos vínculos “hacia delante” (*forward linkages*) y “hacia atrás” (*backward linkages*) que actúen como motores del desarrollo. A diferencia de Rosenstein-Rodan (1943), Hirschman consideraba que el desarrollo dependía más del avance en sectores estratégicos que de un “Gran Impulso” (*Big Push*) que invierta en el sector moderno de la economía y genere las economías de escala necesarias para que resulte más productivo, y sus mayores salarios atraigan mano de obra del sector agrícola.

Estos dos enfoques están en gran medida presentes hoy en día, tal como ponen de manifiesto las diferencias entre los enfoques de las políticas de cooperación propuestas por Jeffrey Sachs (2005) y William Easterly (2006). Mientras Sachs es partidario de un Gran Impulso que resuelva los déficit territoriales y de recursos de los países en vías de desarrollo, Easterly es más moderado y considera que las lecciones de medio siglo de cooperación al desarrollo aconsejan políticas más modestas que tengan en cuenta los problemas que la ayuda internacional enfrenta en términos de gestión por parte de gobiernos poco eficaces y corruptos, así como por los problemas de eficacia de los propios organismos internacionales.

Esta dialéctica sin duda persistirá, pero el aprendizaje desde la última mitad de siglo muestra que teoría y práctica deben seguir conviviendo. El descubrimiento de la importancia de las instituciones tiene varias implicaciones que prometen tener resultados positivos. La progresiva mejora del análisis institucional permitirá señalar en qué países y sectores la ayuda puede ser más eficaz. La identificación a través de diagnósticos institucionales de áreas en la administración pública que funcionan adecuadamente puede actuar como señal para que el gobierno localice “zonas de excelencia”, a partir de las cuales impulsar políticas más efectivas y superar las deficiencias institucionales. La combinación del análisis institucional con estudios de corte más neoclásico promete aportar importantes líneas futuras de investigación.

Notas

¹ Según Sen (1994), el utilitarismo se define por las siguientes características: a) Consecuencialismo: las instituciones y políticas sociales se juzgan por la bondad de sus consecuencias; b) Bienestarismo: la

bondad se juzga en función de la utilidad individual que proporciona; y c) considerar que el juicio social válido se realiza mediante la ordenación por suma de las utilidades individuales y su posterior maximización. En general, el Estado social más justo será el que mayor utilidad global produzca.

² No es el objeto aquí resolver los problemas estadísticos de endogeneidad entre desarrollo e instituciones; a tal efecto puede verse Acemoglu ...[et al] (2001).

³ Otras críticas consideran que la visión del bienestar desde las capacidades no tiene en cuenta la búsqueda y el planteamiento por parte de los actores de una forma de auto-realización y auto-desarrollo. Como señala Giri (2000: 1004), “Sen toma la persona como dada y piensa que la tarea de crear una buena sociedad es principalmente una tarea de la acción colectiva a nivel del Estado y la sociedad”. Giri considera que la teoría de las capacidades necesita complementarse con una reconceptualización del desarrollo como responsabilidad, donde la libertad es objeto tanto del compromiso social como personal.

⁴ Hay que tener en cuenta que en el siglo XV, el PIB por habitante de los incas, aztecas y mayas no era tan diferente del de la corona española o el de los habitantes de los valles del río Yangtse en China. El PIB por habitante estuvo estancado durante más de mil años en valores cercanos a los 400 dólares por habitante (Lucas, 1988). Esto no significa que no hubiera acumulación ni desigualdad entre los habitantes. Las sociedades antiguas eran capaces de construir fastuosos monumentos como pirámides o catedrales y sostener un elevado tren de vida para una pequeña parte de la población, no obstante, fueron incapaces de promover el crecimiento de la renta de la mayoría de sus habitantes. Esto último es un atributo exclusivo del crecimiento moderno iniciado en la revolución industrial.

⁵ Como el análisis lo realizó a partir de una regresión donde las variables independientes que podían medirse eran la acumulación de los factores de producción (*stock* de capital y horas trabajadas por trabajador), la variable tecnológica quedó recogida en el llamado “residuo de Solow”, que explicaba la mayor parte del crecimiento. Ésta fue la denominada “sorpresa de Solow”.

⁶ Véase Jütting (2003) para una revisión sobre la cuestión.

⁷ *World Development Indicators*.

⁸ Este estudio se realizó en 1997 para el Informe Anual del Banco Mundial de ese año, que abordaba la evaluación de la ayuda. Su publicación en una revista académica tuvo lugar en el 2001 en la *American Economic Review*.

⁹ En concreto, los autores tienen en cuenta la ayuda prestada por World Bank’s International Development Association (IDA) y el International Monetary Fund’s Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF).

¹⁰ Estos trabajos están disponibles *on-line* en la página *web* <http://www.iadb.org/res>.

Bibliografía

- Acemoglu, D.; Johnson, S.; y Robinson, J. (2001), “The Colonial Origins of Comparative Development: an Empirical Investigation”, en *American Economic Review*, N° 91, Nashville, pp. 1369-1401.
- Barro, Robert J. (1991), “Economic Growth in a Cross Section of Countries”, en *Quarterly Journal of Economics*, N° 106, Cambridge, pp. 407-443.
- Burnside, C. y Dollar, D. (2000), “Aid, Policies and Growth”, en *American Economic Review*, N° 90, Nashville, pp. 847-868.
- Collier, P. y Dehn, J. (2001), “Aid, Shocks, and Growth”, Washington, World Bank (Policy Research Working Paper Series; N° 2688).
- Collier, P. y Dollar, D. (2002), “Aid Allocation and Poverty Reduction”, en *European Economic Review*, N° 46, Amsterdam, pp. 1475-1500.
- Collier, P. y Hoeffler, A. (2002), “Aid, Policy, and Growth in Post-Conflict Societies”, Washington, World Bank (Policy Research Working Paper Series; N° 2902).
- Domar, E. (1957), *Essays in the Theory of Economic Growth*, Oxford, Oxford University Press.

- Djankov, S.; McLiesh, C.; y Shleifer, A. (2005), "Private Debt in 129 Countries", Cambridge, National Bureau of Economic Research (NBER Working Paper; N° 11078).
- Dollar, D. y Levin, V. (2004), "The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984-2002", Washington, World Bank (Policy Research Working Paper Series; N° 3299).
- Easterly, W. (2001), *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, Cambridge, MIT Press.
- _____ (2003), "The Cartel of Good Intentions: the Problem of Bureaucracy in Foreign Aid", en *Journal of Policy Reform*, N° 5, Amsterdam, pp. 67-91.
- _____ (2006), *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, Washington, Penguin Press.
- Easterly, W.; Levine, R.; y Roodman, D. (2003), "New Data, New Doubts: Revisiting 'Aid, Policies, and Growth'", Washington, Center for Global Development (Working Paper; N° 26).
- Engerman, S. L. y Sokoloff, K. L. (2002), "Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development among New World Economies", Cambridge, National Bureau of Economic Research (NBER Working Paper; N° 9259).
- _____ (2005), "Colonialism, Inequality, and Long-Run Paths of Development", Cambridge, National Bureau of Economic Research (NBER Working Paper; N° 11057).
- Evans, P. (2002), "Collective Capabilities, Culture and Amartya Sen's Development as Freedom", en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 37 N° 2, Somerset, Summer, pp. 54-60.
- _____ (2005), "The Challenges of the 'Institutional Turn': Interdisciplinary Opportunities in Development Theory", en *The Economic Sociology of Capitalism*, V. Nee y R. Swedberg (eds.), Princeton, Princeton University Press.
- Giri, K. A. (2000), "Rethinking Human Well-Being: a Dialogue with Amartya Sen", en *Journal of International Development*, N° 12, Oxford, pp. 1003-1018.
- Guillaumont, P. y Chauvet, L. (2001), "Aid and Performance: a Reassessment", en *Journal of Development Studies*, N° 37, London, pp. 66-92.
- Hall, R. y Jones, C. I. (1999), "Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others?", Cambridge, National Bureau of Economic Research (NBER Working Paper; N° 6564).
- Harrod, R. F. (1939), "An Essay in Dynamic Theory", en *Economic Journal*, N° 49, Oxford, pp. 14-33.
- Hausmann, R.; Rodrik, D.; y Velasco, A. (2005), "Growth Diagnostics", Cambridge, Harvard University. John F. Kennedy School of Government (Working Paper).
- Hirschman, A. (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press.
- Hoff, K. y Stiglitz, J. (2001), "Modern Economic Theory and Development", en *Frontier of Development Economics: the Future in Perspective*, K. Meier y J. Stiglitz (eds.), New York, Oxford University Press.
- Jütting, J. (2003), "Institutions and Development: a Critical Review", Paris, OECD (OECD Working Paper; N° 210), <http://www.oecd.org/dataoecd/19/63/4536968.pdf>.
- Kaufmann, D.; Kray, A.; y Mastruzzi, M. (2005), "Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004", Washington, World Bank (Policy Research Working Paper Series; N° 3630).
- Kravis, Irving (1970), "Trade as a Handmaiden of Growth: Similarities between the Nineteenth and Twentieth Centuries", en *Economic Journal*, N° 80, Oxford, pp. 850-872.
- Krugman, P. (1994), "The Rise and Fall of Development Economics", en *Rethinking the Development Experience: Essays Provoked by the Work of Albert O. Hirschman*, L. Rodwin y D. A. Schön (eds.), Washington, Brookings Institution Press.
- Kuznets, Simon (1971), *Modern Economic Growth: Rate, Structure and Spread*, New Haven, Yale University Press.
- Lewis, A. (1954), "Economic Development with Unlimited Supplies of Labor", en *Manchester School of Economic and Social Studies*, N° 22, Manchester, pp. 139-191.
- Lucas, Robert E. (1988), "On the Mechanics of Economic Development", en *Journal of Monetary Economics*, N° 22, Amsterdam, pp. 3-42.

- Myrdal, Gunnar (1957), *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, London, Guckworth.
- North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York, Cambridge University Press.
- North, D. y Thomas, P. (1973), *The Rise of the Western World*, New York, Cambridge University Press.
- Parente, S. y Prescott, E. (2005), "A Unified Theory of the Evolution of International Income Levels", en *Handbook of Economic Growth*, P. Aghion, y S. Durlauf (eds.), Amsterdam, Elsevier, <http://elsa.berkeley.edu/~chad/Handbook.html>.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (s.f.), Indicadores de desarrollo humano, <http://www.undp.org>.
- Ranis, G. (2004), "The Evolution of Development Thinking: Theory and Policy", New Haven, Yale University. Economic Growth Center (Center Discussion Paper Series; N° 886).
- Rawls, J. (1971), *Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press.
- Rodrik, D. (2004a), Industrial Policy for the Twenty-First Century, document prepared to the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO), Vienna, <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/UNIDOSep.pdf>.
- _____ (2004b), Rethinking Economic Growth in Developing Countries, draft of the Luca d'Agliano Lecture in Development Economics to be delivered on October 8, in Torino, Italy, http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/Luca_d_Agliano_Lecture_Oct_2004.pdf.
- Romer, P. M. (1986), "Increasing Returns and Long Run Growth", en *Journal of Political Economy*, N° 94, Chicago, pp. 1002-1037.
- Rosenstein-Rodan, P. (1943), "The Problem of Industrialization of Eastern and South Eastern Europe", en *Economic Journal*, N° 53, Oxford, pp. 202-211.
- Sachs, J. (2005), *The End of Poverty*, New York, Penguin Press.
- Sen, A. (1985), *Commodities and Capabilities*, Amsterdam, North Holland.
- _____ (1993), "Capability and Well Being", en *The Quality of Life*, A. Sen y M. Naussbaum (eds.), New York, Oxford University Press.
- _____ (1994), *Resources, Values and Development*, Oxford, Basil.
- _____ (1999), *Development as Freedom*, New York, Knopf.
- Shepsle, K. y Weingast, B. (1987), "The Institutional Foundations of Committee Power", en *American Political Science Review*, N° 81, Washington, pp. 85-104.
- Solow, R. (1957), "Technical Change and the Aggregate Production Function", en *Review of Economics and Statistics*, N° 39, Cambridge, pp. 312-320.
- Spiller, P. y Tommasi, M. (2003), "The Institutional Foundations of Public Policy: a Transactions Approach with Application to Argentina", en *Journal of Law, Economics and Organization*, N° 19, Oxford, pp. 281-306.
- Stiglitz, J. (2002), *Globalization and its Discontents*, New York, Norton.
- Voigtländer, N. y Hans-Joachim, V. (2005), "Why England? Demand, Growth, and Inequality During the Industrial Revolution", Barcelona, Universitat Pompeu Fabra (Documentos de Trabajo).
- Wane, W. (2004), "The Quality of Foreign Aid: Country Selectivity or Donors Incentives?", Washington, World Bank (Policy Research Working Paper Series; N° 3325).
- Williamson, J. (1990), "The Progress of Policy Reform in Latin America", Washington, Institute for International Economics (Policy Analyses in International Economics; N° 28).
- World Bank (1990-2005), *World Development Indicators*, Washington, World Bank.
- Zhang, S. (2004), Country Policy and Institutional Assessments: an External Panel Review. Panel Recommendations and Management Follow-up, Washington, World Bank, <http://www.bothends.org/politiekcafe/polcaf18-country%20policy.pdf>.