

INSTITUCIONES, DESARROLLO ECONÓMICO Y COOPERACIÓN:

La Necesidad de Potenciar Estados Profesionales y De Derecho y el Capital Político de los Pobres

Pablo Bandeira Greño¹

14 de Diciembre de 2006

***Prólogo:** “De una política de ayudas a una política de desarrollo” es el llamativo subtítulo del Plan Director 2005-08 de la Cooperación Española. Si bien esto suena como una apuesta por un enfoque más estratégico, más allá de la proliferación de proyectos, el fundamento conceptual y las herramientas de tal compromiso están aun por definir.*

¿Qué es desarrollo? En el discurso internacional, las definiciones unidimensionales – tomando como única medida el crecimiento económico – se han superado. En 1990 el PNUD presentaba su Índice de Desarrollo Humano, que incluía factores sociales. Hoy por hoy, la discusión sigue oscilando entre una definición purista centrada en la reducción de la pobreza absoluta (medida en menos de uno o dos dólares por día) y una definición amplia que incluye el fomento de habilidades, la participación en la sociedad, la inclusión social y – por último – la dignidad de las personas.

Sin embargo, uno de los aspectos indispensables del desarrollo es el crecimiento económico, pero ¿qué políticas e instituciones promueven este crecimiento y cuáles generan pobreza y desigualdad? La respuesta del Plan Director es el alineamiento con las políticas de los países receptores y el compromiso de mejorar – no dice cómo - el seguimiento y la evaluación. No obstante, este artículo defiende que la raíz de los problemas del subdesarrollo económico está en el mal funcionamiento de los estados de los países receptores y en las consiguientes malas políticas que llevan a cabo, por lo que no podemos simplemente alinearnos con ellas.

Durante mucho tiempo los estudios sobre el desarrollo han sido confundido con consultorías sobre la ayuda. Al mismo tiempo, los estudios regionales han generado un conocimiento muy poco aplicable en la definición de políticas. Este artículo establece el puente entre un concepto histórico del desarrollo - como institucionalización de derechos y mecanismos de control de poder - y su aplicación en la política de cooperación al desarrollo. El fortalecimiento de estados eficaces y legítimos y la sucesiva ampliación de derechos como resultado del juego entre reivindicación social y reforma institucional se ofrecen como paradigma del desarrollo.

Hemos decidido publicar este artículo en el foroAOD porque recoge el debate académico de los últimos años sobre cuáles son las políticas e instituciones que pueden promover el desarrollo económico, debate que es necesario entender para poder elaborar un marco conceptual sólido sobre el que basar las herramientas de la cooperación española.

¹ Universidad Politécnica de Madrid. Documento elaborado para el seminario del Laboratorio de Estudios para el Desarrollo (LED) del 17 de Octubre de 2006. Correo: pablo.bandeira@upm.es

INSTITUCIONES, DESARROLLO ECONÓMICO Y COOPERACIÓN:

La Necesidad de Potenciar Estados Profesionales y De Derecho y el Capital Político de los Pobres

Pablo Bandeira Greño

Universidad Politécnica de Madrid.

Correo: pablo.bandeira@upm.es

Resumen: En este artículo reviso la literatura empírica y teórica de los campos de la Economía y la Economía Política del Desarrollo con el objetivo de encontrar cuáles son las instituciones más importantes para lograr un desarrollo económico estable. La conclusión es que se trata de aquellas leyes que dotan al estado de unos sistemas judiciales, de empleo público y de representación política de los diversos intereses de la sociedad civil, con la capacidad e independencia suficientes como para controlar e influir las decisiones de los gobiernos. Por último añado que es necesario que las organizaciones de la Cooperación Internacional deje de ignorar o camuflar las cuestiones políticas del desarrollo y pasen a potenciar estados profesionales, de derecho y ampliamente representativos, en base a unos criterios de cooperación claros, objetivos y transparentes.

Abstract: in this article I review Development Economics and Political Economy theoretical and empirical literature in order to find which institutions are most important to achieve stable economic development. The conclusion is that these institutions are those which serve as checks and balances on government decisions, specifically the laws that provide the state with an independent and capable judicial system, a professional bureaucracy and a comprehensive civil society representation system. Finally, I argue that it is necessary that International Cooperation agencies stop ignoring or camouflaging political issues and start promoting professional, representative and rule of law states under objective, clear and transparent criteria.

1. Introducción

En los últimos años se ha producido una auténtica explosión de trabajos empíricos que tratan de encontrar cuál o cuáles son los determinantes fundamentales del crecimiento económico². Las causas de esta explosión pueden resumirse de forma sencilla en la falta de capacidad explicativa de los modelos de desarrollo hasta ahora elaborados y en la reciente disponibilidad de datos que permiten realizar regresiones estadísticas con múltiples variables pertenecientes a un número elevado de países.

Estos nuevos estudios están buscando los determinantes del crecimiento más allá de los factores clásicos de la economía como el ahorro y el cambio tecnológico, entrando en el terreno de la política, la cultura y la geografía. No obstante, la falta aun de una teoría sólida que interrelacione todos estos niveles está produciendo una sensación de confusión, con resultados que parecen en muchos casos contradictorios. La consecuencia es la existencia de un acalorado debate académico

² Durlauf, Johnson y Temple (2005) contabilizan 145 potenciales determinantes que están siendo estudiados en la literatura económica.

y, sobre todo, la falta de una nueva oferta de ideas claras sobre cómo poder solucionar los problemas del subdesarrollo.

En este artículo no voy a plantear esta tan necesaria teoría, pero sí una línea argumental que nos permita entender los nuevos resultados tanto empíricos como teóricos de la literatura económica y poder así sacar conclusiones sobre el tipo de actuaciones necesarias para promover el desarrollo. Por último, hago un breve análisis de la estrategia de cooperación internacional predominante en los últimos 25 años y propongo una nueva estrategia de cooperación internacional en base a algunas de las conclusiones anteriores.

2. Una revisión de la evidencia empírica sobre las causas fundamentales del desarrollo

Tras la aparición del famoso libro conceptual de Douglas North (1990), la cada vez mayor evidencia del fracaso de las políticas de ajuste estructural impulsadas en los años 80 y 90, y la constatación de las tesis de North con numerosa evidencia empírica, el nuevo paradigma de moda en el mundo de la cooperación es que las instituciones son la clave del desarrollo³. No obstante, y a pesar de que prácticamente todos estamos de acuerdo con esta idea, quedan aun tres problemas serios por resolver: no sabemos a qué instituciones nos referimos, no sabemos por qué unos países eligen unas instituciones y no otras, y no sabemos qué papel le queda a las políticas y a la cultura o las instituciones informales. En fin, un auténtico lío. Vayamos uno por uno.

La literatura empírica que trata de demostrar que las instituciones formales son la causa fundamental del desarrollo económico se puede dividir en dos grupos. Unos autores concluyen que el factor clave para el desarrollo de los países son las instituciones políticas⁴ que promueven el buen gobierno (Mauro, 1995; Kaufmann, Kraay y Zoido, 1999; Easterly y Levine, 2003). Otros autores tratan de afinar más el tipo de instituciones y concluyen que son las instituciones económicas formales promovidas por el estado que protegen los derechos de propiedad privada las principales responsables del crecimiento económico (Hall y Jones, 1999; Acemoglu, Johnson y Robinson, 2001; Rodrik, Subramanian y Trebbi, 2004). El problema de todos estos estudios es que utilizan indicadores institucionales basados en la percepción de la calidad del funcionamiento del estado de los encuestados y en ningún caso especifican instituciones económicas o políticas concretas que podamos relacionar con la consecución del desarrollo económico.

Habiendo llegado a la conclusión de que hacen falta “buenas” - no sabemos aun cuáles - instituciones formales económicas y/o políticas para lograr el crecimiento económico, surge la pregunta de por qué unos países eligen instituciones “buenas” y otros eligen instituciones “malas”. En este sentido la búsqueda de evidencia empírica se ha centrado en el estudio de la geografía, las intervenciones externas y la cultura como posibles factores últimos del desarrollo institucional y económico. En cuanto a la geografía, el conocido libro de Jared Diamond (1997) utiliza datos

³ Según la definición clásica de North (1990) las instituciones son las reglas de juego que determinan las restricciones y los incentivos en las interacciones económicas, políticas y sociales de las personas. Estas reglas pueden ser informales (tradiciones y códigos de conducta) o formales (leyes y normas civiles con validez jurídica).

⁴ Dado que las instituciones se definen como las reglas de juego, utilizo el término “instituciones políticas” para designar las leyes que regulan el funcionamiento del estado. Las “instituciones económicas” son los impuestos y las regulaciones que el estado impone a los mercados. Por último, las “políticas” se refieren a cómo el estado reasigna sus ingresos a través del gasto.

biogeográficos para argumentar que el continente euroasiático estaba mucho más desarrollado que los otros continentes en torno al año 1500 debido fundamentalmente a que sus habitantes pudieron desarrollar mucho antes complejas sociedades sedentarias basadas en la agricultura. Este temprano comienzo se debió a que dispusieron de la mayoría de las plantas y animales salvajes domesticables. Su argumento se puede esquematizar de la siguiente manera:

Disponibilidad de plantas y animales domesticables → Agricultura y sedentarismo → Especialización del trabajo, mercados y estados (es decir, desarrollo de instituciones políticas y económicas) → (mucho tiempo) → Desarrollo económico.

La tesis de Diamond está respaldada por evidencia empírica que relaciona la antigüedad del estado (Bockstette, Chanda y Putterman, 2002) y diversas variables geográficas - las distancias al ecuador y al mar son las más clásicas - tanto con calidad institucional como con desarrollo económico. En este último caso existe discrepancia no obstante entre los que encuentran que la geografía solo influye en el desarrollo económico a través de las instituciones (Hall y Jones, 1999; Acemoglu, Johnson y Robinson, 2001; Easterly y Levine, 2003; Rodrik, Subramanian y Trebbi, 2004) y los que encuentran que influye tanto a través de instituciones como de otras formas más directas como la productividad agrícola, la persistencia de enfermedades y los costes de transporte (Gallup, Sachs y Mellinger, 1998; Sachs, 2003; Olsson y Hibbs, 2005).

El problema del enfoque geográfico sobre las causas del desarrollo es que, aunque nos aporta una explicación plausible sobre el origen último de las instituciones del estado y de los mercados - la aparición de sociedades sedentarias basadas en la agricultura -, no nos ofrece una explicación concreta de cómo a través del tiempo o de la historia se han elegido unas instituciones u otras.

La colonización que caracterizó gran parte de la historia de América, África, Oceanía y partes de Asia durante los siglos XVI al XIX y parte del XX ha ofrecido a los investigadores una nueva fuente exógena para investigar por qué en la actualidad algunos países como Estados Unidos, Canadá y Australia son ricos, mientras que la gran mayoría de los países que fueron colonizados son pobres. Contrario a las tesis que defienden que los británicos introdujeron una cultura y unas instituciones más propicias para el desarrollo económico que los españoles (ver por ejemplo Véliz, 1994), parecen más convincentes las tesis y constataciones empíricas de Engerman y Sokoloff (1997) y Acemoglu, Johnson y Robinson (2002)⁵. Estos autores argumentan cómo los colonizadores - tanto españoles como británicos y holandeses - impusieron instituciones que protegían los derechos de propiedad de unos pocos en aquellas zonas donde el clima y la presencia de un alto número de habitantes indígenas favorecían la extracción de recursos naturales en base a la explotación de la mano de obra local, mientras que diseñaron instituciones que protegían los derechos de propiedad del conjunto de la sociedad donde el clima y la escasa presencia de población indígena favorecía la inmigración. En cualquier caso, está claro que las intervenciones exteriores pueden implicar cambios más o menos profundos, positivos o negativos, en cuanto al desarrollo institucional y económico.

Por último quedarían aun las preguntas de cuál es el papel en el desarrollo económico de las políticas y de la cultura. En cuanto al papel de las políticas, algunos autores encuentran evidencia empírica de que su impacto en el desarrollo

⁵ La tesis sobre mejores instituciones británicas no es muy sólida porque existen hoy numerosas ex-colonias británicas con un desarrollo económico muy bajo.

económico es insignificante una vez que se tiene en cuenta la calidad de las instituciones (Easterly y Levine, 2003). Esto supone que o bien la existencia de “buenas” instituciones es la causa de que se produzcan buenas políticas, o bien que las políticas son irrelevantes para el proceso de desarrollo económico. Sin embargo, otros autores encuentran evidencia de que son precisamente las “buenas” políticas las que permiten que se pueda producir el desarrollo de “buenas” instituciones (Glaeser et al, 2004).

En cuanto a la cultura, existen autores que argumentan que la religión protestante fue fundamental en el origen de la industrialización de Europa (Weber, 1930; Landes, 1998), sin que exista aun evidencia empírica que lo corrobore o lo desmienta – la religión protestante podría ser una de las consecuencias del desarrollo económico más que la causa. Otros autores han encontrado evidencia de que el capital social de una sociedad afecta positivamente al crecimiento económico de los países⁶ (Knack y Keefer, 1997; Tabellini, 2005). Por otro lado, Barro y McCleary (2003) encuentran que la creencia en el cielo y en el infierno tiende a incrementar el crecimiento económico, mientras que la asistencia a servicios religiosos tiende a disminuirlo. Por último, Alesina et al (2002) encuentran que la fragmentación lingüística y étnica de un país es perjudicial para su desarrollo institucional y económico.

Vemos por lo tanto que la literatura empírica mencionada, que podemos denominar de tipo generalista, demuestra la tesis de North (1990) de que las instituciones formales (las leyes) y las informales (la cultura) se influyen mutuamente y que ambas son las que determinan las restricciones y los incentivos de las personas para invertir, innovar y comerciar, y por lo tanto el desarrollo económico. Pero esta literatura no resuelve aun el eterno problema de conocer cuáles son las causas específicas del desarrollo y del subdesarrollo y por lo tanto no nos sirve de gran ayuda en la práctica.

Sobre el papel de la cultura no profundizaré más pues aunque sabemos que puede tener efectos sobre el desarrollo económico, no sabemos aun cómo. No obstante, sí disponemos de un dato histórico que nos hace pensar que no se trata de una causa fundamental, mientras que las instituciones formales sí: tanto los países actualmente ricos como los países pobres que han logrado crecimientos económicos sostenidos en el siglo XX - los llamados Tigres Asiáticos, China, Chile, la India, Bostwana - comparten una serie de instituciones formales que veremos más adelante, pero no comparten la misma cultura. En los próximos apartados pasamos a revisar la teoría económica y otros tipos de estudios empíricos más específicos pertenecientes a los campos de la Economía del Desarrollo y de la Economía Política para tratar de obtener conclusiones claras sobre qué tipo de instituciones formales pueden ser necesarias para el desarrollo económico y por qué se implantan en unos países y en otros no.

3. Las políticas e instituciones económicas que fomentan el desarrollo económico

La literatura que trata sobre las políticas e instituciones económicas que fomentan el desarrollo se encuadra normalmente en el área de la Economía del Desarrollo. Dentro de este campo quizás el tema más controvertido sobre el que los economistas han debatido y siguen debatiendo es sobre cuál es el papel que deben

⁶ De forma general, capital social se define como la cultura que fomenta la cooperación, fundamentalmente a través de la confianza.

jugar los mercados y el estado en la asignación de recursos. La economía neoclásica - la que se estudia en los libros de texto - mantiene que el mercado es el mecanismo más eficiente de asignación, aunque reconoce que en algunos mercados específicos se pueden producir ciertos fallos - exceso de poder de algunos agentes, externalidades negativas y problemas de información asimétrica - que sí justifican la intervención del estado. Esta intervención consiste básicamente en una correcta regulación de mercados y diseño de impuestos que evite los monopolios, reduzca las externalidades negativas - el ejemplo clásico es la contaminación - y aumente la información disponible en los mercados. Según esta corriente, que sigue teniendo mucha fuerza en la actualidad, el papel económico del estado consiste casi exclusivamente en definir y proteger los derechos y deberes de la propiedad privada, es decir, en redactar y hacer cumplir leyes para el correcto funcionamiento de los mercados.

La necesidad de definir y proteger los derechos de propiedad privada y las ventajas que ofrece la competencia de los mercados son elementos que gozan del casi total consenso entre los economistas, ya que son fundamentales para que las empresas tengan incentivos para invertir e innovar. No obstante, las nuevas teorías sobre el desarrollo económico otorgan mucho mayor peso a los fallos del mercado basándose en dos líneas de investigación. Una primera línea trata de analizar cómo la distribución de recursos puede afectar al crecimiento económico. Aunque existen distintas teorías dentro de esta línea, la que goza de mayor aceptación argumenta que debido a las imperfecciones de los mercados financieros los pobres disponen de un menor y más caro acceso a capital financiero que les impide invertir en el capital físico y humano necesario para aumentar su productividad (Banerjee y Newman, 1993; Galor y Zeira, 1993). Los países caracterizados por una elevada proporción de ciudadanos pobres tienen por lo tanto menor capacidad de explotar su potencial económico y crecer.

La otra línea de investigación encuentra que la mayoría de los mercados se caracterizan por la presencia de externalidades positivas que se producen cuando el desarrollo de una actividad económica tiene efectos positivos sobre la productividad de otras actividades. Estas externalidades pueden ser de dos tipos. Unas provocan mejoras tecnológicas fácilmente reproducibles o adaptables por otras empresas y otras provocan complementariedades que abren nuevas posibilidades de inversión. Ejemplos de estas "complementariedades" son las que se producen entre la posibilidad de que un emprendedor pueda invertir en un determinado mercado y en un determinada zona, y la presencia de la infraestructura y los productos intermedios necesarios para que dicha inversión sea rentable. Cuando existen estas complementariedades, la falta de capacidad de coordinación de los agentes privados puede provocar que ninguno tenga el incentivo para dar el primer paso e invertir en un nuevo mercado. El resultado de la presencia de ambos tipos de externalidades es que la economía puede quedarse estancada en equilibrios caracterizados por una baja inversión tanto en capital como en tecnología (ejemplos sobre estas externalidades positivas se pueden ver en Murphy, Shleifer y Vishny, 1989; Rodrik, 1996; y Lall y Teubal, 1998).

Así la primera línea concluye que es necesario que el estado subsidie a los pobres para que puedan acceder a educación, salud, seguridad social y crédito, mientras que la segunda línea concluye que es necesario subsidiar (tanto a ricos como a pobres) la inversión en infraestructuras, investigación y desarrollo de nuevos mercados.

La evidencia empírica e histórica corrobora estas nuevas teorías del desarrollo económico que argumentan a favor de la intervención del estado en políticas

económicas y sociales. Así, en lo relativo a la redistribución de recursos Alesina y Rodrik (1994) y Deininger y Squire (1998) encuentran que, independientemente del nivel económico inicial y del sistema político -democracia o dictadura- los países que se caracterizaban por una mayor igualdad inicial crecieron más en la segunda mitad del siglo XX. En cuanto a las políticas de apoyo a la producción Chang (2004) muestra cómo la mayoría de los países en desarrollo tuvieron mayor crecimiento económico durante los años 60 y 70, en los que aplicaron políticas económicas activas, que durante los 80 y 90 en los que frenaron estas políticas y se centraron en las reformas institucionales denominadas de ajuste estructural.

A la evidencia aportada por estos estudios se une el hecho de que tanto en los países actualmente ricos como en los países pobres que han logrado crecimientos económicos sostenidos en el siglo XX la definición y protección de los derechos de propiedad privada han ido de la mano de la aplicación de políticas públicas redistributivas, de inversión en infraestructuras y de apoyo a la innovación tecnológica y a la inversión productiva.

La réplica por parte de los economistas de la corriente neoclásica consiste en que, aunque sea verdad que existan todos estos fallos de mercado que justificarían las políticas públicas, no es menos verdad que también existen los “fallos de gobierno”. El problema es que estos últimos fallos pueden ser más perjudiciales para la economía, sobre todo en los países subdesarrollados. Es decir, algo así como que hay que tener mucho cuidado con la justificación de las políticas públicas porque el remedio puede ser peor que la enfermedad, y que la probabilidad de que sea efectivamente peor aumenta en aquellos países con estados subdesarrollados (ver por ejemplo Krueger, 1993).

De todas estas consideraciones podemos extraer dos conclusiones. Por un lado, que para que se produzca crecimiento económico es necesario tener un estado “fuerte” y “activo”, capaz de llevar a cabo políticas económicas y sociales y de definir (regular) y proteger los derechos de propiedad. El logro de estas capacidades del estado a su vez requiere de una mayor recaudación de impuestos, tal y como evidencia la comparación de la presión fiscal entre los países pobres y ricos⁷. Por otro lado, este crecimiento de la capacidad de los estados solo se puede justificar si está dirigido a corregir los dos tipos de fallos que hemos visto, los fallos de los mercados y los del gobierno. Es decir, el desarrollo económico se produce cuando existe un estado fuerte, activo y mínimamente eficiente⁸. Pero ¿en qué consisten estos fallos de gobierno y cómo se han logrado minimizar?

4. Las instituciones políticas que promueven buenas políticas e instituciones económicas

Los fallos de gobierno se deben fundamentalmente a la naturaleza monopolística del poder del estado y por lo tanto a la inexistencia de un tercero que pueda exigir responsabilidad a los agentes del estado - funcionarios y políticos - respecto a los resultados de su gestión. La consecuencia es que un estado puede estar llevando a cabo malas políticas, diseñando malas leyes o diseñando buenas leyes pero no haciéndolas cumplir. Como vamos a ver a continuación las diversas soluciones a

⁷ Los impuestos representan una media de un 30% del PIB en los países de la OCDE y de un 18% en los países pobres (Tanzi y Zee, 2001).

⁸ Existe un consenso universal sobre la necesidad de un estado fuerte (capaz de hacer cumplir la ley) y eficiente. Como acabamos de ver, el grado de intervención (o actividad) pública necesaria está menos consensuado, aunque dentro de unos márgenes considerablemente elevados en la práctica de los países que han logrado desarrollarse económicamente.

estos fallos del gobierno se basan fundamentalmente en el desarrollo de mecanismos de control, muchos de ellos basados en la competencia, que exijan responsabilidades a los agentes del estado.

Podemos dividir el estudio de las instituciones del estado en dos campos: la Administración Pública y los Sistemas Políticos. El primero estudia fundamentalmente la gestión de las agencias o administraciones, mientras que el segundo estudia los mecanismos de poder del estado. Así, en el terreno del análisis de las administraciones públicas, más que instituciones óptimas, lo que tenemos son una serie de principios que tratan fundamentalmente de mejorar el sistema burocrático "weberiano" clásico mediante la adopción de elementos característicos de los mercados⁹. Estos principios, comúnmente integrados dentro de la corriente llamada Nueva Gestión Pública, se pueden resumir en cuatro: externalización, cooperación, dotación de incentivos y acercamiento. La externalización o subcontratación consiste en que el estado financia y toma las decisiones, pero es el sector privado el que ejecuta. La cooperación consiste en la creación de organismos público-privados con capacidad de tomar decisiones políticas¹⁰. La dotación de incentivos consiste en un mayor seguimiento y control de los resultados de los funcionarios junto a un sistema de castigos y premios. El acercamiento a los ciudadanos consiste en ofrecer más información al público y en la descentralización de competencias a los niveles más locales posibles (principio de subsidiaridad).

Aunque todos estos principios pueden ser muy útiles para los países pobres, el problema es que la mayoría están aún lejos de tener si quiera un sistema burocrático weberiano, por lo que es muy frecuente que una elevada proporción de los empleados públicos se elijan de forma discrecional con cada cambio de gobierno. Las consecuencias en cuanto a calidad técnica y continuidad de las políticas son muy negativas, como comprueban empíricamente Rauch y Evans (2000).

En cuanto a los sistemas políticos, la democracia introduce un mecanismo de competencia en la elección de los gobiernos que se espera aumentará su responsabilidad. No obstante, muchos economistas han estudiado la relación entre democracia y crecimiento económico sin encontrar ningún efecto significativo (Helliwell, 1994; Barro, 1996; Mulligan, Sala-i-Martin y Gil, 2004). Torsten Persson y Guido Tabellini están desarrollando actualmente una línea de investigación que trata de estudiar empíricamente el efecto sobre la calidad de las políticas y el desarrollo económico de instituciones políticas más específicas como los sistemas parlamentarios (frente a los presidenciales) y las distintas reglas electorales. No obstante, no han encontrado un sistema institucional óptimo¹¹.

Lo que sí muestra la evidencia empírica es el efecto positivo sobre la calidad de las políticas públicas tanto de la independencia como de la capacidad jurídica para juzgar al ejecutivo y al legislativo del sistema judicial (La Porta et al, 2004). La existencia de un tercer poder con capacidad para juzgar la actuación del ejecutivo y al legislativo constituye otro control importante de la gestión del estado.

⁹ La burocracia "weberiana" se puede resumir en la existencia de reglamentos precisos, una jerarquía y una forma de entrar y ascender basada en el mérito.

¹⁰ Esto se está empezando a realizar en Europa y en América Latina a nivel local (municipal e intermunicipal).

¹¹ Estos autores encuentran que la estabilidad política está relacionada con el crecimiento económico, tanto en dictaduras como en democracias (Persson y Tabellini, 2006) y que los sistemas presidencialistas parecen ser más perjudiciales que los parlamentaristas en aquellos países con estados poco desarrollados (Persson y Tabellini, 2004).

Por último, ya hace muchos años la rama de la teoría económica que estudia los sistemas políticos - la llamada Teoría de la Opción Social - detectó que en los sistemas democráticos los políticos escogen aquellas políticas que calculan les reportará mayores beneficios electorales y aquellas que son presionados a tomar por parte de grupos de interés con poder político (ver por ejemplo Buchanan y Tullock, 1962). Estas dos características del sistema democrático tienen a su vez dos consecuencias importantes. En primer lugar, la existencia de elecciones cada pocos años lleva a los políticos a priorizar la búsqueda de resultados a corto plazo en perjuicio de políticas y reformas institucionales que puedan ser necesarias para lograr el desarrollo pero que no dan resultados hasta el largo plazo. En segundo lugar, los grupos de interés tienen intereses a más largo plazo, pues quieren garantizar sus ingresos futuros, pero tienden a dirigirse hacia objetivos muy específicos, es decir que no benefician al conjunto de la sociedad, para reducir los costes e incrementar los beneficios de su acción política (Olson, 1965).

La forma en que se han minimizado estos problemas inherentes a la democracia en los países occidentales ha consistido en insertar organizaciones de la sociedad civil que representan a un rango amplio de intereses dentro del juego de la política formal, es decir en la toma de decisiones políticas. Esto se ha hecho de manera diferente en unos países y en otros, y en ningún caso las soluciones están exentas de problemas. Así por ejemplo Estados Unidos ha formalizado las relaciones de cualquier grupo de la sociedad civil con el Congreso, mientras que en muchos países de Europa se han formalizado las negociaciones con sindicatos y empresarios y se subvenciona fuertemente a las organizaciones de agricultores. En el primer caso los grupos sociales con menos recursos pueden verse excluidos, mientras que en el caso de Europa la mayoría de la población no se siente ya identificada ni representada por la antigua división de empresarios, agricultores y obreros.

A modo de conclusión, la ventaja que puede tener desde el punto de vista del crecimiento económico un sistema democrático sobre una dictadura es su potencial para controlar la gestión del gobierno. No obstante, la evidencia empírica nos muestra que el hecho de poder votar cada cierto número de años no es un control suficiente y que hace falta también dotar al estado de unos sistemas judicial y de empleo público que garanticen la capacidad –jurídica, económica y profesional- e independencia suficientes a los funcionarios públicos para dotar a las políticas de continuidad y calidad técnica y para que el ejecutivo y el legislativo actúen de acuerdo a la ley. Además, la teoría y la evidencia histórica nos muestran la importancia de la inserción de organizaciones civiles que representen de manera lo más amplia posible a los distintos intereses y necesidades del conjunto de la sociedad en los procesos de toma de decisiones políticas. Esta amplia representación política de la sociedad civil es necesaria para mejorar la calidad de las políticas y las leyes, y para denunciar ante el sistema judicial el incumplimiento de las leyes por parte del gobierno.

5. El cambio institucional

Si los países pobres son pobres fundamentalmente porque tienen malas instituciones políticas, es decir, por la forma en que está estructurado el estado, ¿por qué no lo cambian? Esta es en la opinión de la mayoría de los académicos la pregunta clave del desarrollo económico. El problema es que no disponemos aun de una teoría sólida ni de la evidencia empírica suficiente para poder contestarla con rigor científico. No obstante, la teoría y la historia económica sí nos ofrecen algunas ideas importantes para entender la naturaleza y la problemática de los cambios institucionales.

El problema del cambio institucional tiene su origen en que las instituciones políticas y económicas no se diseñan por el conjunto de la sociedad, sino por aquellas personas que detentan el poder político en un momento específico. Estas personas eligen las instituciones no solo por su capacidad de favorecer el desarrollo de la sociedad, sino también por la distribución de poder político y recursos económicos que se derivan de ellas.

En el apartado anterior vimos que las instituciones políticas que mejoran el funcionamiento del estado consisten precisamente en la transferencia, que es lo mismo que pérdida, de poder por parte de los gobernantes y los grupos de interés poderosos hacia el conjunto de la ciudadanía, hacia el sistema judicial y hacia los profesionales técnicos del estado. La causa fundamental de que no se produzcan estos cambios institucionales es que, aunque a largo plazo esto supondrá el desarrollo económico del país, a corto plazo supone unas pérdidas económicas y de poder mucho más concretas y tangibles para el grupo de personas que ostentan actualmente el poder político.

Un somero análisis de la historia del crecimiento económico corrobora estas apreciaciones: el estado democrático moderno y el crecimiento económico de los países occidentales se ha dado a lo largo de cientos de años, con numerosas revoluciones e interrupciones dictatoriales, pero a la larga en forma de pequeñas concesiones por parte de los grupos que detentaban el poder. Poco a poco y en base a la presión política, los grupos sociales excluidos del poder, primero la burguesía y más tarde los trabajadores, lograron insertar sus intereses en el juego político formal, es decir, en el proceso de toma de decisiones del estado¹².

La conclusión a la que podemos llegar es que debemos entender los cambios institucionales como procesos de negociación entre los distintos agentes políticos cuyo resultado depende fundamentalmente del poder político de cada jugador. Este poder político viene determinado por la forma en que está estructurado el estado (las instituciones políticas) pero también intervienen otros factores que no conocemos muy bien, pero de los que sí tenemos algunas nociones. Por ejemplo, el poder del gobierno depende también del grado de legitimidad de sus actuaciones, mientras que el poder político de los grupos de interés depende fundamentalmente de su poder económico, pero también de su capacidad de parar los procesos productivos y de generar desorden social.

Como acabamos de ver, existen muchos casos en los que los cambios institucionales se han dado de forma abrupta, por medio de revoluciones y golpes de estado, pero, como argumenta North (1990), los cambios se producen normalmente de forma lenta y gradual, a través de continuas negociaciones políticas. El que estas negociaciones logren poco a poco construir un estado democrático, profesional y de derecho dependerá del logro de un equilibrio de poder político entre las organizaciones civiles que representan a los distintos intereses y necesidades del conjunto de la sociedad.

6. Conclusión: capital político, el quinto elemento

Desde hace décadas se viene hablando en el campo de la Economía del Desarrollo de la necesidad que tienen los pobres de acceder a capital físico

¹² Para una descripción de los procesos de toma de poder político de la burguesía y de los obreros ver por ejemplo Pincus (2006) y Acemoglu y Robinson (2000).

(fundamentalmente tierra), humano (salud, educación y capacitación), financiero (crédito) y social (organizaciones productivas) para poder salir de la pobreza a través de sus propios ingresos. En este artículo hemos visto que las nuevas teorías y estudios empíricos concluyen que estos factores son necesarios también para el crecimiento económico de un país, pero no suficientes. Hace falta también definir y proteger los derechos de propiedad privada y tener un sistema de profesionales públicos que garantice la calidad técnica y una mínima continuidad de las políticas.

Todo esto puede lograrse mediante una dictadura, como lo está haciendo en estos últimos años China, o mediante una democracia. Desde el punto de vista del crecimiento económico, la principal ventaja de la democracia es su potencial para controlar y exigir responsabilidades al gobierno, pero hemos visto que para que se materialice este potencial es necesaria también la existencia de un sistema judicial independiente y con capacidad jurídica y económica para poder juzgar las actuaciones del ejecutivo y el legislativo.

Pero la conclusión más importante del artículo es que el factor clave que puede lograr que se introduzcan estas instituciones y se lleven a cabo estas políticas radica en la existencia de un equilibrio de poder político entre las organizaciones civiles que representan los diversos intereses de la sociedad. Son las organizaciones civiles las que tienen los incentivos para exigir a los gobiernos que cumplan la ley y que las políticas y las instituciones se ajusten a sus necesidades. Como es muy frecuente encontrar que el poder político de las organizaciones civiles está sesgado hacia algún grupo en particular - normalmente grandes empresarios - es necesario que las organizaciones civiles que representan intereses de otros grupos de ciudadanos - pobres, pequeños comerciantes y agricultores, zonas marginales, etc. - aumenten su capacidad de influencia política. A esta capacidad de influencia política le podemos llamar "capital político", el quinto elemento que necesitan los excluidos del poder para lograr que sus estados establezcan las leyes y políticas necesarias para que se produzca un desarrollo económico sostenido.

7. Epílogo: la necesidad de una nueva estrategia de cooperación internacional

Aun nos queda una pregunta que nos hacemos a menudo los ciudadanos de los países ricos: ¿qué papel puede o debe jugar la cooperación internacional para apoyar los procesos de desarrollo de los países pobres? Antes de entrar a responder esta pregunta describo brevemente cuáles han sido las principales estrategias de cooperación de los últimos 25 años.

En los años 80 y primeros de los 90, en plena crisis de la deuda externa, los organismos financieros multilaterales, junto con Estados Unidos e Inglaterra - gobernados en aquel entonces por partidos conservadores - optaron por establecer una serie de condiciones asociadas a la realización de nuevos préstamos y ayudas: los llamados planes de ajuste estructural. Estas condiciones consistieron fundamentalmente en exigir el control del déficit público, la privatización de empresas públicas y la liberalización de los mercados, tanto internos como externos. Podemos comprobar que esta estrategia tiene una cierta similitud con las ideas de la economía neoclásica salvo en un aspecto fundamental: no exigió su regla de oro, es decir la necesidad de definir y proteger los derechos de propiedad. Corroborando las predicciones sobre los problemas del cambio institucional que hemos visto antes, el resultado fue que el estado de derecho no prosperó y que la mayoría de los gobiernos decidieron reducir el déficit fiscal reduciendo los gastos - las políticas económicas y sociales- y no recaudando más impuestos. La

consecuencia fue una disminución del crecimiento económico y un aumento de la pobreza. La parte positiva fue que muchos países pobres dotaron a los ministerios de economía y hacienda con un cuerpo estable de profesionales, y en consecuencia mejoraron la calidad técnica de las políticas fiscales y monetarias y se redujeron drásticamente los terribles episodios inflacionarios de aquella época. Por lo tanto, la condicionalidad funcionó. El problema fue que las condiciones no estaban dirigidas tanto a promover el crecimiento económico, como a recuperar la deuda de los países pobres y a abrir sus mercados a la inversión y exportación de los países ricos.

En la segunda mitad de los 90, tras el ya evidente fracaso de los planes de ajuste estructural y con la entrada de gobiernos más progresistas en Estados Unidos e Inglaterra, entran con fuerza tanto las nuevas teorías de la Economía del Desarrollo como el nuevo paradigma de la importancia de las instituciones. El intento de integrar en la cooperación internacional estas dos corrientes ha sido liderado por el Banco Mundial, que comienza a elaborar una nueva estrategia basada en promover proyectos participativos locales dirigidos a combatir la pobreza y proyectos de reforma de las instituciones públicas. Todo ello bajo un nuevo estilo de cooperación basado en la realización de estudios técnicos en cada país para después debatir en base a los resultados las posibles opciones con los principales actores políticos. En contraposición a la estrategia de condicionalidad anterior, la idea es pues fomentar la apropiación por parte del país receptor de políticas e instituciones hechas a medida, que gocen del mayor consenso posible y de un sello de calidad técnica.

El problema fundamental de esta nueva estrategia del Banco Mundial, a la cual se está uniendo una gran parte de la cooperación oficial y muchas ONGs, es que no toma en cuenta la naturaleza de los procesos del cambio institucional. Las consecuencias son de dos tipos. Por un lado, la participación de la sociedad civil que representa los intereses de los excluidos del poder ha quedado reducida a dar su opinión en alguna consulta y en ejecutar actividades sociales a nivel local. Es decir, no ha aumentado su capacidad de influir en la toma de decisiones políticas¹³. Por otro lado, la gran mayoría de los proyectos de reforma institucional financiados por la cooperación internacional son puramente cosméticos y no suponen en realidad ninguna reforma. Se trata normalmente de proyectos llamados de modernización institucional, en donde se ofrece capacitación e inversión en tecnologías de la información, y en los que raramente se incluye alguno de los elementos necesarios para crear un estado profesional y de derecho que hemos visto.

Entonces, si todo es tan difícil ¿qué papel pueden o deben jugar los organismos de cooperación oficial y las ONGs de los países desarrollados? Arriba veíamos que la cuestión clave que puede desencadenar los cambios institucionales necesarios para fomentar el desarrollo radica en los procesos de negociación política de las organizaciones civiles de los países pobres que representan a los excluidos. Las ONGs y las agencias oficiales de cooperación deben dejar pues de ignorar la política de los países pobres y apoyar el capital político de estas organizaciones civiles. Por cuestiones de diplomacia y soberanía nacional el protagonismo en este sentido debe recaer en las ONGs, pero las agencias oficiales pueden apoyar este proceso a través de su ventanilla de financiación de las ONGs. Además, pueden apoyar el esfuerzo de aquellos gobiernos que realmente estén promoviendo políticas adecuadas y cambios institucionales dirigidos hacia la creación de un estado democrático, profesional y de derecho moderno.

¹³ En el mejor de los casos las opiniones de la sociedad civil quedan plasmadas en los famosos documentos de planificación a largo plazo que promueve el Banco Mundial (Poverty Reduction Strategy Papers) y otros organismos. El problema de estos documentos es que contienen una infinidad de actuaciones posibles, que no son vinculantes.

Pero, ¿cómo se puede apoyar el capital político ciudadano y el fortalecimiento del estado moderno de derecho sin caer en sesgos ideológicos? Esto supondría que tanto ONGs como organismos oficiales deben elaborar en primer lugar unos criterios claros, sustentados en los conocimientos y la experiencia histórica que ya tenemos, sobre el tipo de políticas e instituciones que debemos apoyar. En segundo lugar, utilizar los estudios que ya existen o si es necesario realizar nuevos estudios sobre la problemática de las instituciones políticas y la sociedad civil de los países a los que se quiere apoyar. En tercer lugar, establecer un diálogo. Las ONGs internacionales con las organizaciones civiles nacionales y las agencias oficiales con los gobiernos. Y por último, la selección de aquellos programas que gocen de verdadero potencial de desarrollo de acuerdo a los estudios, a los criterios y al diálogo.

Termino con una duda. Dada la filosofía que domina actualmente la estrategia de la cooperación al desarrollo, basada en ignorar la problemática política de los países pobres¹⁴ y en dar cuanto más dinero mejor, aunque sirva para maquillar a estados incapaces de promover el desarrollo, ¿qué posibilidad tienen de llevarse a cabo las conclusiones de este artículo? Hay que empezar.

¹⁴ Las pocas ONGs internacionales que realizan actividades de carácter político centran su trabajo en la presión a los organismos oficiales de cooperación.

8. Referencias

- Acemoglu, Daron y James Robinson. 2000. "Why did the West Extend the Franchise? Democracy, Inequality and Growth in Historical Perspective". *Quarterly Journal of Economics*, 115, 1167-1199.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James Robinson. 2001. "The Colonial Origins of Comparative Development: an Empirical Investigation". *American Economic Review* 91, 1369-1401.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James Robinson. 2002. "Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution". *Quarterly Journal of Economics* 118, 1231-1294.
- Alesina, Alberto y Dani Rodrik. 1994. "Distributive Politics and Economic Growth". *Quarterly Journal of Economics* 108, 465-490.
- Alesina, Alberto, Arnaud Devleeschauwer, William Easterly, Sergio Kurlat y Romain Wacziarg. 2003. "Fractionalization". *Journal of Economic Growth* 8(2), 155-194.
- Bockstette, Valerie, Areendam Chanda y Louis Putterman. 2002. "States and Markets: the Advantages of an Early Start". *Journal of Economic Growth* 7, 347-369.
- Banerjee, Abhijit y Andrew Newman. 1993. "Occupational Choice and the Process of Development". *Journal of Political Economy* 101, 274-298.
- Barro, Robert. 1996. "Democracy and Growth". *Journal of Economic Growth* 1, 1-27.
- Buchanan, James y Gordon Tullock. 1962. *The Calculus of Consent*. University of Michigan Press.
- Barro, Robert y Rachel McCleary. 2003. "Religion and Economic Growth". NBER Working Paper 9682.
- Chang, Ha-Joon. 2004. *Retirar la Escalera: la Estrategia del Desarrollo en Perspectiva Histórica*. Los Libros de la Catarata y Universidad Complutense de Madrid. Madrid.
- Deininger, Klaus y Lyn Squire. 1998. "New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth". *Journal of Development Economics* 57, 259-287.
- Diamond, Jared. 1997. *Guns, Germs and Steel: the Fate of Human Societies*. W.W. Norton & Co., Nueva York.
- Durlauf, Steven, Paul Johnson y Jonathan Temple. 2005. "Growth Econometrics". En *Handbook of Economic Growth*, P. Aghion y S. Durlauf, eds., Amsterdam.
- Easterly, William y Ross Levine. 2003. "Tropics, germs and crops: how endowments influence economic development". *Journal of Monetary Economics* 50(1), 3-39.
- Engerman, Stanley y Kenneth Sokoloff. 1997. "Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth among New World Economies: a View from the Economic Historians of the United States". En *How Latin America Fell Behind*, Steven Haber ed., Stanford University Press, Stanford.
- Gallup, John, Jeffrey Sachs y Andrew Mellinger. 1999. "Geography and Economic Development". *International Regional Science Review*, 22, 179-232.
- Glaeser, Edward, Rafael La Porta, Florencio López de Silanes y Andrei Shleifer. 2004. *Journal of Economic Growth* 9, 271-303.
- Hall, Robert y Charles Jones. 1999. "Why do some Countries Produce so much Output per Worker than others". *Quarterly Journal of Economics* 114, 83-116.
- Helliwell, John. 1994. "Empirical Linkages between Democracy and Economic Growth". *British Journal of Political Science* 24, 225-248.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Pablo Zoido. 1999. "Governance Matters". Policy Research Working Papers 2196. The World Bank, Washington, D.C.
- Knack, Steven y Philip Keefer. 1997. "Does Social Capital have an Economic Impact? A Cross-Country Investigation". *Quarterly Journal of Economics* 112, 1252-1288.
- Krueger, Anne. 1993. *Political Economy of Policy Reform in Developing Countries*. MIT Press. Cambridge, Massachusetts.
- Landes, David. 1998. *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are so Rich and Some so Poor*. W.W. Norton & Company. Nueva York.
- Lall, Sanjaya y Morris Teubal. 1998. "Market Stimulating Technology Policies in Developing Countries: a Framework with Examples from East Asia". *World Development* 26, 1369-1385.
- La Porta, Rafael, Florencio López de Silanes, Cristian Pop-Eleches y Andrei Shleifer. 2004. "Judicial Checks and Balances". *Journal of Political Economy*, 112, 445-470.
- Mauro, Paolo. 1995. "Corruption and Growth". *Quarterly Journal of Economics* 120, 835-864.

- Mulligan, Casey, Xavier Sala-i-Martin y Ricardo Gil. 2004. "Do Democracies Have Different Public Policies than Nondemocracies?" *Journal of Economic Perspectives* 18, 51-74.
- Murphy, Kevin, Andrei Shleifer y Robert Vishny. 1989. "Industrialization and the Big Push," *Journal of Political Economy* 97, 1003-1026.
- North, Douglas. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Development*. Cambridge University Press. Cambridge, Massachusetts.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Olsson, Ola y Douglas Hibbs. 2005. "Biogeography and Long-Run Economic Development". *European Economic Review* 49, 909-938.
- Persson, Torsten y Guido Tabellini. 2004. "Constitutions and Economic Policy". *Journal of Economic Perspectives* 18, 75-98.
- Persson, Torsten y Guido Tabellini. 2006. "Democratic Capital: the Nexus of Political and Economic Change". Documento de trabajo.
- Pincus, Steven. 2006. *England's Glorious Revolution, 1688-1689*. Bedford/St. Martin's Publishers. Nueva York.
- Rauch, James y Peter Evans. 2000. "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries" *Journal of Public Economics* 75, 49-71.
- Rodrik, Dani. 1996. "Coordination Failure and Government Policy: a model with Application to East Asia and Eastern Europe. *Journal of International Economics* 40, 1-22.
- Rodrik, Dani, Arvind Subramanian y Francesco Trebbi. 2004. "Institutions Rule: the Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development". *Journal of Economic Growth* 9, 131-165.
- Sachs, Jeffrey. 2003. "Institutions Don't Rule: Direct Effects of Geography on Per Capita Income". NBER Working Paper 9490.
- Tabellini, Guido. 2005. "Culture and Institutions: Economic Development in the Regions of Europe". IGER Working Paper 292.
- Tanzi, Vito y Howell Zee. 2001. "Tax Policy for Developing Countries". Economic Issues No. 27. Fondo Monetario Internacional. Washington, DC.
- Véliz, Claudio. 1994. *The New World of the Gothic Fox: Culture and Economy in English and Spanish America*. University of California Press. Berkeley.
- Weber, Max. 1930. *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. Allen and Unwin. Londres.

Foroaod - La Ayuda española al desarrollo

Este proyecto apuesta por la elaboración de un proceso consultivo sobre la política de cooperación del actual Ejecutivo español. Queremos crear un espacio participativo de estudio y debate, en el que se analice la consecución de la agenda de reforma de la cooperación española y se identifiquen los principales avances y obstáculos en la operacionalización de las iniciativas, basadas en el principio de "más ayuda, mejor ayuda". Se elaborará, de forma participativa, una guía de recomendaciones para transformar las aspiraciones de la cooperación española en realidades.

www.foroaod.org